

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 8 listopada 2011r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

<b>Przewodniczący</b>	<b>Sędzia WSA Renata Detka</b>
<b>Sędziowie</b>	<b>Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskał (spr.),</b> <b>Sędzia NSA Anna Żak</b>
<b>Protokolant</b>	<b>Starszy sekretarz sądowy Katarzyna Tuz-Stando</b>

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 października 2011r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie

na uchwałę Rady Miejskiej w Pińczowie

z dnia 4 czerwca 1999r. nr IX/72/99

w przedmiocie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi.

- I. stwierdza nieważność § 7 zaskarżonej uchwały;**
- II. oddala skargę w pozostałej części;**
- III. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.**



Właściwe podpisy na oryginale:  
Za zgodność z oryginałem świadczy:  
Starszy sekretarz sądowy

*Monika Zielińska*

## UZASADNIENIE

W dniu 4 czerwca 1999r. Rada Miejska w Pińczowie podjęła uchwałę nr IX/72/99 w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi – na podstawie art. 18, art. 40 ust.1, art. 41 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.), art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 132, poz. 622 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1, 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. nr 111, poz. 724 ze zm. - zwanej dalej ustawą), rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. nr 116, poz. 753), § 36 ust. 1 i § 39 Statutu Gminy, po uzgodnieniu z Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Busku – Zdroju i po zasięgnięciu opinii Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Kielcach. W treści uchwały stwierdzono m. in., że :

- wyłapywanie zwierząt bezdomnych oraz przewożenie ich do schroniska dokonywane będzie przez podmiot prowadzący schronisko lub przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1998r. o działalności gospodarczej, zgodnie z zasadami określonymi w umowie zawartej z Zarządem Miejskim (§ 3),
- bezdomne zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska, z którym Zarząd Miejski zawarł stosowną umowę lub miejsca przetrzymywania zwierząt przed wywozem do w/w schroniska (§ 4),
- koszt wyłapania i utrzymania zwierząt w schronisku przez okres 14 dni pokrywa gmina Pińczów (§ 6),
- po upływie czasu, o którym mowa w § 6 zwierzęta bezdomne znajdujące się w schronisku pozostają do dyspozycji prowadzącego schronisko, który będzie rozstrzygał o dalszym postępowaniu z nimi zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi (§ 7),
- wykonanie uchwały zleca się Zarządowi Miejskiemu w Pińczowie (§ 8).

Uchwałą z dnia 14 kwietnia 2000r. nr XVII/144/2000 Rada Miejska w Pińczowie zmieniła w/w uchwałę zastępując w § 6 liczbę „14” liczbą „28”.

Uchwałą z dnia 26 kwietnia 2002r. nr XXXIX/288/02 Rada Miejska w Pińczowie zmieniła w/w uchwałą z dnia 4 czerwca 1999r. zastępując w § 6 liczbę „28” liczbą „42”.

W piśmie z dnia 27 maja 2011r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (zwane dalej Stowarzyszeniem) wezwało Radę Miejską w Pińczowie – zgodnie z trybem przewidzianym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – do usunięcia naruszenia prawa, spowodowanego uchwałą z dnia 4 czerwca 1999r. nr IX/72/99.

W odpowiedzi Rada Miejska w Pińczowie podjęła uchwałą z dnia 29 czerwca 2011r. nr X/92/11 o uznaniu wezwania za bezzasadne.

W uzasadnieniu wskazano, że zakwestionowana uchwała została podjęta na podstawie art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt, który to przepis stanowi dla organu stanowiącego gminy, z jednej strony kompetencję do wydania aktu prawnego regulującego kwestię wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz dalszego z nimi postępowania, a z drugiej strony określa obszar regulacji, poza który organ gminy nie może wkroczyć. Zakwestionowana uchwała była przedmiotem kontroli ze strony Wojewody Świętokrzyskiego, który nie stwierdził naruszenia prawa. Ponadto zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stwierdza się nieważności uchwały po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchylono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Na powyższą uchwałą skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wniosło w dniu 22 lipca 2011r., Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie zarzucając, że akt ten:

- nie określa sposobu dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami – z naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt i § 4 w/w rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998r.;
- nie określa zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt, a jedynie, wbrew § 118, 137 i 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908 ze zm.) powtarza zapisy w/w rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998r. (§ 3);
- w jednakowy sposób traktuje wszystkie bezdomne zwierzęta, bez względu na ich stan zdrowia (§ 4); tymczasem niedopuszczalne jest wyłapywanie w tym samym trybie zwierząt zdrowych i zwierząt chorych lub rannych, gdyż te ostatnie

traktowane są jako niezdolne do transportu i mogą być przewożone jedynie do lekarza weterynarii – stosownie do załącznika I rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97;

- stanowi zasadę terminowej opieki nad bezdomnym zwierzęciem (§ 6), podczas gdy 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; w konsekwencji w uchwale brak jest zapisu gwarantującego zapewnienie środków finansowych na realizację zadań, uwzględniających bezterminową opiekę nad bezdomnymi zwierzętami;

- nie wskazuje konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt – z naruszeniem przepisów rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998r.; w ustawodawstwie polskim schroniska nie posiadają bowiem same z siebie przypisanego celu zapewniania zwierzętom opieki;

- wskazuje termin, po upływie którego o postępowaniu ze zwierzętami bezdomnymi, znajdującymi się w schronisku będzie rozstrzygał organ prowadzący schronisko, do dyspozycji którego pozostają – zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi; stanowi to nie tylko błędną interpretację art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt, ale także naruszenie ustrojowej zasady wyrażonej w art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stwierdza, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; skoro wyłapywanie 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 wyłapywania bezdomnych zwierząt;

- zleca jego wykonanie Zarządowi Miejskiemu w Pińczowie (§ 8) – zamiast Burmistrzowi Miasta i Gminy Pińczów.

Stowarzyszenie zakwestionowało ponadto stanowisko organu, że zakwestionowana uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, podnosząc, że przedmiotowa uchwała została skierowana do mieszkańców miasta Pińczów, dotyczy sytuacji powtarzalnych, a więc nie konsumuje się poprzez jednorazowe zastosowanie, wobec czego dla stwierdzenia jej nieważności „nie ma znaczenia upływ czasu większy niż 1 rok od jej podjęcia”.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Pińczowie wniosła o jej oddalenie, argumentując, że zakwestionowana uchwała:

- nie może regulować zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt, gdyż tą materię reguluje rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 1998r. wydane zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt; ponadto rozporządzenie Rady WE Nr 1/2005 z 22 grudnia 2004r., nie znajdowało zastosowania w Rzeczypospolitej Polskiej w 1999r., gdyż nasz kraj nie był w tym czasie członkiem Unii Europejskiej;

- określa sposób dalszego postępowania z wyłapywanymi zwierzętami (§ 4, 6 i 7);

- odnosi się do okresu pokrywania przez gminę kosztów utrzymania wyłapanego zwierzęcia w schronisku, a okres ten ulegał zmianie z 14 do 42 dni z powodu wydłużania się okresu poszukiwania opiekuna dla bezdomnego zwierzęcia, a tym samym pobytu tego zwierzęcia w schronisku (§ 6);

- nie może – wbrew twierdzeniom skarżącego – wskazywać konkretnego schroniska, do którego przewiezione zostaną wyłapanie zwierzęta, gdyż stanowiłoby to naruszenie zasady swobody działalności gospodarczej i zasady konkurencyjnego wyboru podmiotu, któremu gmina zleci realizację swojego zadania.

Organ uznał także za niezasadny zarzut Stowarzyszenia, jakoby zaskarżona uchwała naruszała przepisy ustawy o samorządzie gminnym przez to, że realizację zadania gminnego gmina wykonywać będzie poprzez zawarcie umowy z określonym podmiotem. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy - w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi

podmiotami. Potwierdzeniem tego jest zapis w § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998r, z którego wynika, że organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania bezdomnych zwierząt z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą. Ponadto w dacie podejmowania uchwały organem wykonawczym gminy był Zarząd Miejski, stąd też zapis § 8 tego aktu. Natomiast Burmistrz został organem wykonawczym gminy dopiero od 2002r.

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

Skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek jedynie częściowo.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej ustawą p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli Sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 ustawy p.p.s.a.). W przypadku uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, kontrola sądowa sprowadza się do oceny, czy dany akt wydany został z obrazą obowiązujących przepisów, gdyż zaistnienie takiej sytuacji powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności bądź stwierdzenia, że wydany został z naruszeniem prawa – stosownie do treści art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a.

Sądowa kontrola legalności zaskarżonych aktów administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy p.p.s.a.).

Złożona w niniejszej sprawie skarga Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w Jędrzejowie została wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), zwanej dalej 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 uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z akt przedstawionych Sądowi wynika, że Stowarzyszenie spełniło opisane wyżej wymogi formalne, a mianowicie wezwało organ do usunięcia naruszenia prawa (pismem, które wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Pińczowie w dniu 31 maja 2011r.), a następnie wniosło skargę w terminie 30 dni od daty otrzymania odpowiedzi na to wezwanie (por. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007r., sygn. akt: II OPS 2/07, ONSAiWSA 2007/3/60).

Odnosząc się do cyt. art. 101 ust. 1 u.s.g. podkreślić także trzeba, że skarżący musi wskazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a jego indywidualną sytuacją prawną i wykazać, że zaskarżona uchwała wpływa na jego sferę materialnoprawną. Tym samym ocena interesu prawnego 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 2007r., sygn. akt II OSK 339/07, LEX nr 341079). Jak wynika z akt sprawy Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie jest organizacją pożytku publicznego (nr KRS 0000292939), której statutowym zadaniem jest ochrona zwierząt. Szczególna rola takich właśnie organizacji społecznych wynika z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt. W pierwotnym brzmieniu tej regulacji wiodącą rolę w tym zakresie spełniało Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, natomiast po nowelizacjach uprawnienia, o jakich mowa m.in. w art. 11 ust. 3 i 4 i art. 40 ustawy przyznane zostały wszystkim organizacjom, których statutowym celem jest ochrona zwierząt.

Z tego też względu Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie ma prawo do zaskarżenia przedmiotowej uchwały, której zarzuca naruszenie prawa – w trybie art. 101 u.s.g.

Wskazania ponadto wymaga, że zaskarżona uchwała „w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi”, wydana m. in. na podstawie art. 18, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 1 i 2 u.s.g., stanowi akt prawa miejscowego. Jak wynika bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy 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 – po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której

statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 11 ust. 3 ustawy). W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny oraz zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Warunki te spełnia zaskarżony akt – skierowany do mieszkańców gminy i dotyczący sytuacji powtarzalnych. Podkreślić również trzeba, że przedmiotowa uchwała nie konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie, spełnia więc wymóg abstrakcyjności, niezbędny dla uznania jej za akt prawa miejscowego.

Przechodząc do merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały należy podnieść, że trafny okazał się zarzut Stowarzyszenia, kwestionującego zapis § 7 tego aktu. Powołana regulacja stanowi, że po upływie czasu, o którym mowa w § 6 zwierzęta bezdomne znajdujące się w schronisku pozostają do dyspozycji prowadzącego schronisko, który będzie rozstrzygał o dalszym postępowaniu z nimi zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi. Zdaniem Sądu przedmiotowy zapis jest sprzeczny z cyt. powyżej art. 11 ust. 3 ustawy, z którego wynika, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Za niedopuszczalny należy bowiem ocenić sposób rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z bezdomnymi zwierzętami znajdującymi się w schronisku - poprzez odesłanie do bliżej nieokreślonych przepisów wewnętrznych. Zdaniem Sądu brak jest podstaw prawnych uzasadniających de facto cedowanie zadań gminy na podmiot prowadzący schronisko w taki sposób jak uczynił to organ stanowiący Gminy Pińczów. Skoro bowiem wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami jest zadaniem gminy, to gmina winna tak określić wykonywanie tych zadań przez podmiot prowadzący schronisko by było to zgodne nie tylko z obowiązującymi przepisami, ale odbywało się na warunkach ściśle określonych przez gminę.

Tym samym zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności § 7 zaskarżonej uchwały – na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a.

W pozostałym zakresie skarga podlegała oddaleniu, jako że nie mogły odnieść zamierzonego skutku zarzuty odnośnie:

- powtórzenia w § 3 uchwały zapisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. nr 116, poz. 753). W ocenie Sądu nie stanowi to o istotnym naruszeniu § 118, § 137 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa



Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908 ze zm.). Istotnie przepisy tego rozporządzenia zawierają zakaz powtarzania przepisów ustawy upoważniającej, jednak – zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez orzecznictwo – nie jest to zakaz bezwzględny. Wyrażony jest niekiedy pogląd, że takie przytoczenie może nastąpić, jeśli dzięki niemu akt prawa miejscowego stanie się bardziej zrozumiały i czytelny (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 maja 2011r., sygn. akt: I SA/Bd 189/11, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2011r., sygn. akt: II SA/Bk 472/11, dostępne w internetowej bazie orzecniczej NSA). Taka właśnie sytuacja zachodzi w przypadku zaskarżonej uchwały, która w § 3 określa, że wyłapywanie zwierząt bezdomnych oraz przewożenie ich do schroniska dokonywane będzie przez podmiot prowadzący schronisko lub przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1998r. o działalności gospodarczej, zgodnie z zasadami określonymi w umowie zawartej z Zarządem Miejskim. Jak wynika bowiem z § 4 w zw. z § 5) w/w rozporządzenia działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych, w szczególności psów i kotów, obejmują, po pierwsze, przeprowadzenie wyłapywania przez podmiot prowadzący schronisko lub przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej, z którym została zawarta umowa na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych (pkt 1), po drugie, przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku (pkt 2);

- braku określenia zasad wyłapywania bezdomnych zwierząt. Sąd podziela stanowisko organu, iż przedmiotową materię szczegółowo reguluje w/w rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 1998r., które statuuje zakaz używania przy wyłapywaniu bezdomnych zwierząt urządzeń i środków mogących stwarzać zagrożenie dla ich życia i zdrowia, bądź zadających im cierpienia (§ 7) oraz obowiązek ich przewożenia we właściwych warunkach (§ 8); z uwagi na powyższe, odesłanie w tym zakresie w zaskarżonej uchwale do regulacji w/w rozporządzenia nie narusza prawa;

- jednakowego traktowania wszystkich bezdomnych zwierząt, bez względu na ich stan zdrowia - podczas gdy, zdaniem skarżącego, niedopuszczalne jest wyłapywanie w tym samym trybie zwierząt zdrowych i zwierząt chorych lub rannych, gdyż te ostatnie traktowane są jako niezdolne do transportu i mogą być przewożone jedynie do lekarza weterynarii – stosownie do załącznika I rozporządzenia Rady

(WE) nr 1/2005 z dnia 22.12.2004r. 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. Podkreślić bowiem trzeba, że powołane rozporządzenie nie obowiązywało na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w dacie wydania zaskarżonej uchwały (4 czerwca 1999r.), skoro Polska nie była wówczas państwem członkowskim Unii Europejskiej, a co nastąpiło dopiero w dniu 1 maja 2004r.;

- określenia w § 6 uchwały, że koszty wyłapania i utrzymania zwierząt w schronisku przez okres 14 dni pokrywa gmina Pińczów, co – zdaniem Stowarzyszenia – w niedopuszczalny sposób statuuje zasadę wyłącznie terminowej opieki nad bezdomnymi zwierzętami (§ 6) a także braku w uchwale zapisu gwarantującego zapewnienie środków finansowych na realizację zadań, uwzględniających bezterminową opiekę nad bezdomnymi zwierzętami;

Zakwestionowany zapis nie jest w ocenie Sądu sprzeczny z ustawowym obowiązkiem gminy zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, należącym do jej zadań własnych (art. 11 ust. 1 ustawy), jako że opiekę tą mogą sprawować również organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt i które prowadzą schroniska dla zwierząt – w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 4 ustawy). Ponadto podkreślić trzeba, że zgodnie z definicją zawartą w § 4 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 1998r. działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych obejmują nie tylko przeprowadzenie wyłapywania (pkt 1), ale również przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku (pkt 2). Stosownie natomiast do § 2 rozporządzenia wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy.

Wskazania także wymaga, iż względy proceduralne skutecznie uniemożliwiają organowi stanowiącemu gminy określenia w uchwale środków finansowych na realizację zadań związanych z wykonywaniem przedmiotowej uchwały. Wymaga bowiem podkreślenia, iż środki na realizację zadań gminy są określane (uwzględniane) w uchwale budżetowej na bieżący rok;

- braku wskazania konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt. W ocenie Sądu obowiązek wskazania w uchwale konkretnego schroniska nie wynika z ustawy o ochronie zwierząt, a w szczególności z jej art. 11. Obowiązek wskazania adresu schroniska wynika natomiast z § 3 pkt 3 rozporządzenia, przy czym dotyczy to

sytuacji już po podjęciu uchwały Rady Gminy w przedmiocie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi i jej wykonania przez organ wykonawczy gminy. Wymóg zamieszczenia adresu schroniska dotyczy bowiem ogłoszenia o wyłapywaniu zwierząt o jakim mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia.

W poddanej kontroli Sądu uchwale w jej § 4 postanowiono, iż bezdomne zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska, z którym Zarząd Miejski zawarł stosowną umowę lub miejsca przetrzymywania zwierząt przed wywozem do w/w schroniska. Natomiast z § 5 ust. 1 uchwały wynika, iż Zarząd Miejski obowiązany jest podać do publicznej wiadomości (na tablicach ogłoszeń) na co najmniej 21 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia wyłapywania zwierząt bezdomnych informację o planowanej akcji. Ogłoszenie o którym mowa w pkt 1 powinno zawierać adres schroniska z którym uzgodniono umieszczenie zwierząt po wyłapaniu.

Taka treść tego postanowienia nie narusza prawa albowiem jest zgodna z zasadami ogólnymi działania organów jednostek samorządu terytorialnego związanych z zakresem przynależnych im uprawnień i obowiązków wynikających w szczególności z ustawy ustrojowej tj. w rozpoznawanej sprawie - ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.). W świetle art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15), zaś wójt organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1).

Zgodne z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 tej ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy.

Skoro zatem organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, to do jego zadań należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał.

Określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania obejmującym wskazanie m.in. środków finansowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. Podkreślenia wymaga także, iż określenie sposobu wykonania konkretnej uchwały zależy od treści danej uchwały, jak również od tego w jakim zakresie uchwała wymaga wykonania.

W świetle przedstawionych regulacji nie budzi wątpliwości, iż, co do zasady sprawa wykonywania uchwał rady, w tym określenie sposobu ich wykonywania, została ustawowo zaliczona do kompetencji organu wykonawczego gminy.

Przenosząc te rozważania na grunt sprawy niniejszej, w ocenie Sądu, podjęcie uchwały w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sposobu dalszego postępowania z nimi i powierzenie jej wykonania organowi wykonawczemu gminy – otwiera dopiero drogę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia działań faktycznych i prawnych zmierzających do doprowadzenia do wykonania tej uchwały, w tym w szczególności wyboru podmiotu prowadzącego schronisko i zawarcia z nim umowy na warunkach przez strony określonych, w zgodzie z obowiązującymi przepisami przy uwzględnieniu przewidywanych środków publicznych zaplanowanych na ten cel w budżecie gminy. To zatem nie organ stanowiący gminy dokonuje wyboru konkretnego schroniska ale jej organ wykonawczy, w następstwie powierzenia mu wykonania przedmiotowej uchwały.

Nie bez znaczenia są także względy celowości i ekonomiki postępowania związane z możliwością transportu wyłapanych zwierząt do tych schronisk, które w danym czasie mają wolne miejsca i proponują korzystniejsze warunki opieki nad zwierzętami. Wskazanie bowiem konkretnego schroniska w uchwale, uniemożliwiłoby, zdaniem Sądu, przewiezienie zwierząt do innych schronisk zapewniających korzystniejsze warunki opieki nad nimi – przed podjęciem nowej lub dokonania stosowanych zmian w obowiązującej dotychczas uchwale.

Należy także podzielić stanowisko organu, iż wskazanie konkretnego schroniska w uchwale może zostać odczytane jako naruszenie zasady swobody działalności gospodarczej i zasady konkurencyjnego wyboru podmiotu, któremu gmina zleci realizację swojego zadania;

- zlecenia wykonania uchwały Zarządowi Miejskiemu w Pińczowie (§ 8). Zgodnie z obowiązującym w dacie podejmowania uchwały (4 czerwca 1999r.) art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem wykonawczym gminy był zarząd. Natomiast wójt, burmistrz, prezydent miasta są organami wykonawczymi gminy w związku ze zmianą tej ustawy z dniem 27 października 2002r.

Ze względu na częściową zasadność skargi należało stwierdzić nieważność § 7 zaskarżonej uchwały, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. (pkt I wyroku).

Orzeczenie zawarte w pkt III wyroku znajduje oparcie art. 152 ustawy p.p.s.a.

Mając na uwadze, że pozostałe podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł jak w pkt II wyroku – na podstawie art. 151 ustawy p.p.s.a.



Właściwe podpisy na oryginale.

Za zgodność z oryginałem świadczy:  
Starszy sekretarz sądowy

*Monika Zielińska*