

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 421/11 oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie na uchwałę Rady Gminy Wodzisław z dnia 26 lutego 2000 r. nr 5/2000 w przedmiocie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżoną uchwałę Rada Gminy Wodzisław podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1, art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 1996 r., Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 111, poz. 724 ze zm.), § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753), po uzgodnieniu z Powiatowym Lekarzem Weterynarii w Jędrzejowie i zasięgnięciu opinii Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Kielcach.

Uchwałą z dnia 30 kwietnia 2009r. nr XXIV/158/09 Rada Gminy Wodzisław zmieniła § 4 w/w uchwały nadając jej następujące brzmienie: „bezpieczne zwierzęta po wyłapaniu zostaną przewiezione i hotelowane w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Borszowicach, prowadzonym przez Zakład Usług Komunalnych w Sędziszowie przez okres minimum psy: – 14 dni”.

W piśmie z dnia 24 marca 2011 r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie, stosownie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wezwało Radę Gminy Wodzisław do usunięcia naruszenia prawa spowodowanego uchwałą z dnia 26 lutego 2000 r. W uzasadnieniu Stowarzyszenie stwierdziło, że powyższa uchwała podjęta została z naruszeniem ustawy o ochronie zwierząt przez to, że nie określa sposobu dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami.

Pismem z dnia 29 kwietnia 2011 r. Przewodniczący Rady Gminy Wodzisław poinformował Stowarzyszenie, iż zakwestionowana uchwała była przedmiotem kontroli ze strony Wojewody Świętokrzyskiego, który nie stwierdził naruszenia prawa.

Na powyższą uchwałę Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie wniosło w dniu 27 maja 2011 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, zarzucając naruszenie art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt poprzez brak określenia w tym akcie dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami. Wskazano, iż 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) określa w § 4 wyłapywanie jako sumę dwóch działań: przeprowadzenia wyłapywania zwierząt oraz umieszczenia ich w schronisku. Tymczasem w zaskarżonej uchwale Rada Gminy Wodzisław ustaliła w jaki sposób będzie przeprowadzane wyłapywanie zwierząt bezdomnych, nie rozstrzygając o ich dalszym losie – pomimo istnienia takiego obowiązku. Ponadto, wbrew przepisom ustawy o ochronie zwierząt, zaskarżona uchwała w § 4 stanowi zasadę terminowej opieki nad bezdomnym zwierzęciem. Zdaniem skarżącego, bezdomne zwierzęta po wyłapaniu (czyli umieszczeniu w schronisku) powinny mieć zapewnioną opiekę ze strony gminy, określoną w uchwale rady 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 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt; Dz.U. z 2004 r. Nr 158, poz. 1657). 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”. To gmina zobligowana jest do opieki nad bezdomnymi zwierzętami i to gmina w pełni odpowiada za ich los, a zleceniobiorca jest jedynie wykonawcą tej opieki. Z tego też względu gmina winna w podjętej uchwale zawrzeć normy, które regulować będą postępowanie w schronisku z wyłapanymi zwierzętami.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wodzisław wniosła o jej oddalenie podtrzymując stanowisko zawarte w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Organ wskazał, że zaskarżona uchwała została zmieniona uchwałą nr XXIV/158/09 z dnia 30 kwietnia 2009 r. – poprzez wyznaczenie nowego miejsca hotelowania zwierząt – Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Borszowicach.

Pismem z dnia 30 sierpnia 2011 r. Stowarzyszenie poinformowało Sąd, że decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii w Jędrzejowie z dnia 15 marca 2011r. została wstrzymana działalność schroniska w Borszowicach, wobec czego zaskarżona uchwała sprzecznie z prawem jako miejsce przetrzymywania zwierząt wskazuje nie działające schronisko.

Na rozprawie przed Sądem I instancji Prezes Stowarzyszenia sprecyzował skargę oświadczając, iż „wadliwości zakwestionowanej uchwały upatruje w braku

rozstrzygnięcia co do sposobu dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami". Dodatkowo podniesiono zarzut naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez powtórzenie w uchwale zapisów w/w rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach powołanym na wstępie wyrokiem oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

W pierwszej kolejności Sąd podkreślił, iż skarżące Stowarzyszenie dopełniło wymogi formalne wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), a mianowicie wezwało organ do usunięcia naruszenia prawa, a następnie wniosło skargę w terminie 30 dni od daty otrzymania odpowiedzi na to wezwanie. Jednocześnie spełniony został wymóg wykazania istnienia związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a indywidualną sytuacją prawną skarżącego. Jak bowiem 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 (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.). 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. Sąd wskazał również, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ma bowiem charakter normatywny oraz zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Dokonując następnie merytorycznej kontroli kwestionowanej uchwały Sąd I instancji nie dopatrył się jakiegokolwiek naruszenia prawa skutkującego koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego tego aktu w całości, bądź w części. Powołując się na treść przepisu art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt oraz § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753), Sąd wskazał, iż „zasady i warunki” wyłapywania bezdomnych zwierząt zostały przekazane do uregulowania właściwemu ministrowi,

natomiast samo wyłapywanie bezdomnych zwierząt i dalsze postępowanie z nimi zostało przekazane do uregulowania właściwym gminom.

Kwestionowany w niniejszej sprawie § 4 uchwały z dnia 26 lutego 2000 r. stanowi, że „bezpieczne zwierzęta po wyłapaniu przetrzymywane będą w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Kielcach (...) przez okres minimum: a) psy – 14 dni, b) koty – 10 dni.” Dodatkowo w § 5 przewidziano, że zwierzęta mogą być odebrane ze schroniska przez swoich właścicieli. Sąd nie podzielił stanowiska Stowarzyszenia wyrażonego w skardze wskazując, iż analiza zapisów kwestionowanej uchwały, w szczególności postanowień § 4 i 5, prowadzi do wniosku, że akt ten reguluje kwestię dalszego postępowania z wyłapanymi bezdomnymi zwierzętami w sposób nienaruszający dyspozycję art. 11 ust. 3 ustawy. Uchwała określa bowiem dalsze postępowanie z wyłapanymi zwierzętami, jako że § 4 uchwały określa jedynie minimalny (nie zaś maksymalny) okres ich pobytu w schronisku. W ocenie Sądu, jedynie zupełny brak rozstrzygnięcia w uchwale w zakresie dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami mógłby powodować zasadność skargi. Natomiast na gruncie niniejszej sprawy, zdaniem Sądu, kwestionowana uchwała została podjęta na podstawie i w granicach obowiązującego prawa – co czyni skargę niezasadną. Brak rozstrzygnięcia zgodnego z wolą skarżącego Stowarzyszenia nie oznacza, że zaskarżona uchwała narusza prawo.

Odnosząc się do podnoszonych w skardze obaw Stowarzyszenia o dalszy los przetrzymywanych zwierząt Sąd wskazał, że stosownie do regulacji zawartych w ustawie o ochronie zwierząt, zabrania się – pod groźbą odpowiedzialności karnej (art. 35 ust. 1 ustawy) – nie tylko nieuzasadnionego lub niehumanitarnego zabijania zwierząt (art. 6 ust. 1 ustawy), ale także znęcania się nad nimi, rozumianego w szczególności jako utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania (art. 6 ust. 1 i 2 pkt 10 ustawy), przy czym przez właściwe warunki bytowania rozumie się zapewnienie zwierzęciu możliwości egzystencji, zgodnie z potrzebami danego gatunku, rasy, płci i wieku (art. 4 pkt 15).

Odnosząc się do zarzutu powtórzenia w uchwale zapisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, Sąd wskazał, że powyższe nie stanowi o istotnym naruszeniu § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Istotnie, przepisy tego rozporządzenia zawierają zakaz

powtarzania przepisów ustawy upoważniającej, jednak – zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez orzecznictwo – nie jest to zakaz bezwzględny. Wyrażany jest niekiedy pogląd, że takie przytoczenie może nastąpić, jeśli dzięki niemu akt prawa miejscowego stanie się bardziej zrozumiały i czytelny. Taka właśnie sytuacja zachodzi w przypadku zaskarżonej uchwały, która w § 3 podkreśla zakaz używania przy wyłapywaniu bezdomnych zwierząt urządzeń i środków mogących stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia, bądź zadających im cierpienia (§ 7 rozporządzenia), a w § 4 statuuje obowiązek ich umieszczenia – już po wyłapaniu – w odpowiednim schronisku (§ 6 rozporządzenia).

W ocenie Sądu, bez znaczenia dla oceny zaskarżonej uchwały pozostaje zarzut skarżącego o wstrzymaniu działalności Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Borszowicach przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Jędrzejowie (decyzja z dnia 15 marca 2011 r.), gdyż przedmiotowe Schronisko działało w dacie podjęcia uchwały z dnia 30 kwietnia 2009 r., zmieniającej uchwałę z dnia 26 lutego 2000 r.

Uznając zatem podniesione w skardze zarzuty za nieuzasadnione, wskazując również na brak okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę Stowarzyszenia Obrona Zwierząt.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie, reprezentowane przez adwokata, podniosło zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy tj. art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, polegające na nieuwzględnieniu skargi na uchwałę oczywiście sprzeczną z prawem i braku stwierdzenia jej nieważności w całości.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania, która w niniejszej sprawie nie zachodzi. Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie zawiera usprawiedliwione podstawy. Przedmiotem oceny Sądu pierwszej instancji w niniejszej sprawie była uchwała Rady Gminy Wodzisław z dnia 26 lutego 2000 r., nr 5/2000 w przedmiocie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Istotą

zaś sprawy była kwestia niezawarcia w treści zaskarżonej uchwały postanowień regulujących sposób dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami, wbrew dyspozycji normy wynikającej z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt oraz przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Zgodzić się należy z autorem skargi kasacyjnej, że z powołanych wyżej przepisów - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały - wynika, iż w uchwale w przedmiocie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywaniu rada gminy obowiązana jest ustalić postępowanie po umieszczeniu ich w schronisku, przy czym za niewystarczające należy uznać czasowe określenie wymiaru sprawowanej opieki nad zwierzętami. Podkreślić należy, że stosownie do art. 11 ust. 1 powołanej ustawy, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem Sądu I instancji, iż określenie w uchwale jedynie minimalnego, nie zaś maksymalnego, okresu pobytu zwierząt w schronisku, wypełnia obowiązek określenia dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami, ustawowe bowiem wymogi ochrony zwierząt – jak wywiedziono powyżej - zakładają bezterminową opiekę gminy nad bezdomnymi zwierzętami.

W tej sytuacji za uzasadniony należy uznać zarzut skargi kasacyjnej o naruszeniu w zaskarżonym wyroku art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przy ponownym rozpoznaniu niniejszej sprawy Sąd pierwszej instancji weźmie pod uwagę wskazane powyżej wywody.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 powołanej ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Poloczańska

Anna Poloczańska
starszy sekretarz sądowy