

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 15 września 2011r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Kuza
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Detka Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal (spr.)
Protokolant	Asystent sędziego Dorota Pawlicka-Armańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 września 2011r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie  
na uchwałę Rady Gminy Wodzisław  
z dnia 26 lutego 2000r. nr 5/2000  
w przedmiocie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt

**oddala skargę.**

Właściwe podpisy na oryginale  
Za zgodność z oryginałem świadczy  
Starszy sekretarz sądu

*Monika Zielińska*

**UZASADNIENIE**

W dniu 26 lutego 2000r. Rada Gminy Wodzisław podjęła uchwałę nr 5/2000 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.) oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. 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 1998r. nr 116, poz. 753), 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 gminy Wodzisław ma charakter stały.

§ 2. Wyłapywaniem bezdomnych zwierząt zajmuje się Zakład Usług Komunalnych w Wodzisławiu.

§ 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 wyłapywaniu przetrzymywane będą w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt 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 Gminy, który wyposaży Zakład Usług Komunalnych w Wodzisławiu w odpowiednie środki do wykonania zadania.

§ 7. Uchwała podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy oraz rozplakatowaniu obwieszczeń Wójta Gminy w miejscach publicznych.

§ 8. Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

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 2011r. Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie (zwane dalej Stowarzyszeniem) wezwało Radę Gminy Wodzisław – zgodnie z trybem przewidzianym w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) – do usunięcia naruszenia prawa, spowodowanego w/w uchwałą z dnia 26 lutego 2000r. W uzasadnieniu Stowarzyszenie, stwierdziło, że powyższa uchwała podjęta została z naruszeniem ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003r. nr 106, poz. 1002) przez to, że nie określa sposobu dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami.

W wyniku powyższego wezwania, Przewodniczący Rady Gminy Wodzisław pismem z dnia 29 kwietnia 2011r. poinformował Stowarzyszenie o braku podstaw do „wracania tematu, który został unormowany”. Podkreślił jednocześnie, 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 2011r. 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. Zgodnie z tym przepisem 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. Podobnie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998r. 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 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt, Dz. U. z 2004r. 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 2009r. – poprzez wyznaczenie nowego miejsca hotelowania zwierząt – Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Borszowicach.

Pismem z dnia 30 sierpnia 2011r. 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 tut. Sądem w dniu 8 września 2011r. 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 zważył, co następuje:**

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 (Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 ze zm. – j.t.), 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 uchwałę 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 Gminy w Wodzisławiu dnia 28 marca 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., ONSA/WSA 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). 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 (Dz. U. z 2003r. nr 106, poz. 1002 ze zm. - j. t.), zwanej dalej ustawą. 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 zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt”, wydana m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2 u.s.g., stanowi akt prawa miejscowego. Jak wynika bowiem z art. 11 ust. 1 tej 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 zaskarżona uchwała, jako że została skierowana do mieszkańców gminy Wodzisław, w tym do właścicieli wyłapanych zwierząt, którym nakazała uiszczenie stosownych opłat przy odbieraniu zwierzęcia ze schroniska, określiła podmiot zajmujący się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt oraz miejsce przetrzymywania wyłapanych zwierząt (schronisko). Ponadto, akt ten dotyczy sytuacji powtarzalnych – nie zaś jednorazowych i nie konsumuje się przez jednorazowe zastosowanie (abstrakcyjność).

Zasadniczy sprzeciw strony skarżącej budzi brak, w jej ocenie, określenia w zakwestionowanej uchwale sposobu dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami.

Dokonując merytorycznej kontroli zakwestionowanej uchwały Sąd nie dopatrył się jakiegokolwiek naruszenia prawa skutkującego koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego tego aktu w całości, bądź w części.

Należy podkreślić, iż przepis art. 11 ust. 3 ustawy statuuje upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały, której przedmiot określono następująco: wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. 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), stanowiąc, 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 (§ 4). 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.

Na gruncie niniejszej sprawy zapisem kwestionowanym przez Stowarzyszenie jest § 4 uchwały z dnia 26 lutego 2000r., stanowiący, 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. Zdaniem strony skarżącej taka regulacja jest całkowicie niewystarczająca dla określenia dalszego postępowania ze zwierzętami, gdyż „nie dotyczy sytuacji typowej, występującej w 99% przypadków, kiedy to minimalny czas utrzymywania w schronisku już minął, a jednocześnie właściciel nie odebrał zwierzęcia”. Tym samym – jak podniesiono w skardze – wbrew ustawowym wymogom przepis § 4 uchwały stanowi zasadę terminowej opieki nad bezdomnym zwierzęciem. W konsekwencji Stowarzyszenie wskazało, że zaskarżony akt nie zawiera treści wymaganej przez ustawę (sprzeczność z ustawą), co przesądza o konieczności wyeliminowania go z obrotu prawnego.

Z przedstawionym powyżej stanowiskiem strony skarżącej nie sposób się zgodzić. Wbrew zarzutom autora skargi analiza zapisów kwestionowanej uchwały, w szczególności postanowień § 4 i 5, prowadzi bowiem do wniosku, że akt ten reguluje

kwestię dalszego postępowania z wyłapanymi bezdomnymi zwierzętami w sposób nienaruszający dyspozycję art. 11 ust. 3 ustawy. Wyraźnie bowiem wskazano, że bezpieńskie zwierzęta będą przetrzymywane w konkretnym schronisku przez okres minimum: a) psy – 14 dni, b) koty – 10 dni (§ 4). To zaś oznacza, iż wbrew stanowisku Stowarzyszenia – uchwała określa 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, a w konsekwencji stanowić podstawę stwierdzenia jej nieważności w oparciu o art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. 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 nie sposób nie zauważyć, iż 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).

Końcowo należy także wyjaśnić stronie skarżącej, iż poza kognicją Sądu pozostaje wykonanie zaskarżonej uchwały, rozumiane jako całokształt działań zmierzających do jej realizacji.

Na odmienną ocenę zaskarżonej uchwały nie mógł także wpłynąć podnoszony przez skarżące Stowarzyszenie zarzut „powtórzenia w uchwale zapisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt”. W ocenie Sądu nie stanowi to 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 (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.05.2011r., 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 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).

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 2011r.), gdyż przedmiotowe Schronisko działało w dacie podjęcia uchwały z dnia 30 kwietnia 2009r., zmieniającej uchwałę z dnia 26 lutego 2000r.

Skoro zatem podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod uwagę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 151 ustawy p.p.s.a.



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

Monika Zielińska