

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 maja 2012r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach**

w składzie następującym:

<b>Przewodniczący</b>	<b>Sędzia NSA Anna Żak (spr.)</b>
<b>Sędziowie</b>	<b>Sędzia WSA Dorota Chobian, Sędzia WSA Beata Ziomek</b>
<b>Protokolant</b>	<b>Starszy sekretarz sądowy Katarzyna Tuz-Stando</b>

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 maja 2012r.

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

- I. **stwierdza nieważność § 4 zaskarżonej uchwały;**
- II. **orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części o jakiej mowa w punkcie I wyroku.**



Właściwe podpisy na oryginale

Za zgodność z oryginałem świadczy:

Starszy sekretarz sądowy

*Monika Zielińska*

**Uzasadnienie**

W dniu 26 lutego 2000r. Rada Gminy Wodzisław podjęła uchwałę nr 5/2000 w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, podając w podstawie prawnej art. 15, art. 40 ust.1, art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. W § 4 tej uchwały przewidziano, iż bezpieczne zwierzęta po wyłapywaniu przetrzymywane będą Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Kielcach (...) przez okres minimum a) psy – 14 dni, b) koty – 10 dni. W § 5 przewidziano, że zwierzęta mogą być odebrane ze schroniska przez swoich właścicieli.

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 – w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym – do usunięcia naruszenia prawa, spowodowanego 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, tj. z uwagi na brak określenia sposobu dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami. W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Wodzisław pismem z dnia 29 kwietnia 2011r. poinformował Stowarzyszenie o braku podstaw do "wracania do 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 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.

Skarżące Stowarzyszenie podniosło, iż podobnie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt 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. 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). 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.

Na rozprawie 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.

Wyrokiem z dnia 15 września 2011r. sygn. II SA.Ke 421/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę Stowarzyszenia. W motywach rozstrzygnięcia Sąd podkreślił, iż przepis art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt statuuje upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały przewidującej wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. Materii tej 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, w myśl którego 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).

Sąd po dokonaniu analizy zapisów kwestionowanej uchwały, w szczególności postanowień § 4 i 5, doszedł do przekonania, że akt ten reguluje kwestię dalszego postępowania z wyłapanymi bezdomnymi zwierzętami w sposób nienaruszający dyspozycji art. 11 ust. 3 ustawy. Wyraźnie bowiem wskazano, że bezpańskie 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. Odnosząc się zaś do podnoszonych w skardze obaw Stowarzyszenia o dalszy los przetrzymywanych zwierząt Sąd zauważył, 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).

Na odmienną ocenę zaskarżonej uchwały nie mógł także wpłynąć zdaniem Sądu 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". Istotnie, przepisy tego rozporządzenia zawierają zakaz powtarzania przepisów ustawy upoważniającej, jednak – zgodnie ze stanowiskiem wypracowanym przez orzecznictwo – nie jest to zakaz bezwzględny.

Bez znaczenia w ocenie Sądu w niniejszej sprawie pozostawał zarzut skarżącego o wstrzymaniu działalności Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Borszowicach przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Jędrzejowie, gdyż przedmiotowe Schronisko działało w dacie podjęcia uchwały z dnia 30 kwietnia 2009r., zmieniającej uchwałę z dnia 26 lutego 2000r.

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Stowarzyszenie Obrona Zwierząt w Jędrzejowie 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.

Wyrokiem z dnia 6 marca 2012r. sygn. II OSK 2622/11 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok z dnia 15 września 2011r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach. W motywach rozstrzygnięcia NSA zgodził się za zarzutem autora skargi kasacyjnej, że z przepisu 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, wynika, że 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. Sąd podkreślił, iż stosownie do art. 11 ust. 1 powołanej ustawy, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Nie zgodził się zatem 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 uznał zarzut skargi kasacyjnej o naruszeniu w zaskarżonym wyroku art. 147 § 1 p.p.s.a.

Na rozprawie w dniu 23 maja 2012r. organ wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na podjęcie przez Radę Gminy Wodzisław uchwały z dnia 25 listopada 2011r. Nr XIV/121/2011 w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na obszarze Gminy Wodzisław oraz zapewnienia im dalszej opieki, która wyeliminowała z obrotu prawnego zaskarżoną uchwałę. Uchwała Nr XIV/121/2011 weszła w życie z dniem 23 stycznia 2012r. (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2012r., poz. 33).

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

Na wstępie należy podnieść, że zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012r., poz. 270), dalej p.p.s.a., sąd, któremu sprawa została przekazana związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kierując się treścią zacytowanego przepisu Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał skargę za zasadną częściowo – co do zapisu zawartego w § 4 zaskarżonej uchwały.

Uchwała z dnia 26 lutego 2000r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt stanowi bez wątpienia akt prawa miejscowego (została skierowana do mieszkańców gminy Wodzisław, w tym do właścicieli wyłapanych zwierząt, a jej postanowienia mają charakter normatywny i zawierają normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym). To ustalenie determinuje treść

rozstrzygnięcia Sądu w razie stwierdzenia wydania tego typu uchwały (bądź jej części) z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonego aktu, 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 (art. 11 ust. 2 i 3 ustawy). Uchwała z dnia 26 lutego 2000r. określa zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt, nie rozstrzyga natomiast o dalszym postępowaniu z bezdomnymi, wyłapanymi zwierzętami, albowiem przewiduje jedynie minimalny okres ich przetrzymywania w schronisku. Również tytuł tego aktu wskazuje, że nie obejmuje on dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami, zaś wykładnia gramatyczna i celowościowa przepisu art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt dowodzi, że oba te obowiązki winny być zawarte w jednej uchwale; brak jednego z nich świadczy o tym, że zaskarżona uchwała w dacie jej podjęcia w części nie odpowiadała wymogom prawa, poprzez brak regulacji w omawianym zakresie. Przepis § 4 uchwały z dnia 26 lutego 2000r. stanowił bowiem zasadę terminowej opieki nad bezdomnymi zwierzętami, nie określając dalszego postępowania po upływie tych terminów. Uchybień w tym zakresie nie uchyliły również postanowienia uchwały zmieniającej § 4 uchwały z dnia 26 lutego 2000r. Ponownie bowiem określono w niej minimalny okres hotelowania wyłapanych zwierząt, tym razem tylko psów (14 dni).

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), stosownie do dyspozycji § 1, reguluje zasady i warunki wyłapywania zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie istnieje możliwość ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę dotąd pozostawało, zwanych dalej "zwierzętami bezdomnymi". Z § 4 rozporządzenia wynika zaś, 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. Treść cytowanych przepisów wskazuje, iż "zasady i warunki" o jakich mowa wyżej zostały przekazane do uregulowania właściwemu ministrowi, natomiast samo wyłapywanie

bezdomych zwierząt i dalsze postępowanie z nimi zostało przekazane do uregulowania właściwym gminom.

Z kolei przepis § 3 cyt. rozporządzenia nakłada na organ gminy obowiązek przekazania do publicznej wiadomości z co najmniej dwudziestojednodniowym wyprzedzeniem i w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, informacji o planowanym terminie rozpoczęcia wyłapywania zwierząt bezdomnych, z jednoczesnym wskazaniem terminu ich wyłapywania, granic terenu, na którym będą wyłapywane, adresu schroniska, z którym uzgodniono umieszczenie zwierząt po wyłapaniu oraz podmiotu wykonującego wyłapywanie.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że określenie w uchwale jedynie minimalnego okresu pobytu zwierząt w schronisku nie wypełnia obowiązku określenia dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami. Ustawowe wymogi ochrony zwierząt zakładają bowiem, jak wskazano powyżej, bezterminową opiekę gminy nad bezdomnymi zwierzętami.

Ustosunkowując się do wniosku organu o umorzenie postępowania z uwagi na podjęcie uchwały z dnia 25 listopada 2011r. w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na obszarze Gminy Wodzisław oraz zapewnienia im dalszej opieki podnieść należy, iż czym innym jest uchylenie uchwały, tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie, czy też jej zmiana, a czym innym stwierdzenie nieważności uchwały, albowiem różne są przede wszystkim skutki, jakie pociąga za sobą każda z tych instytucji. Stwierdzenie nieważności uchwały powoduje, że od samego początku taka uchwała jako nieważna nie obowiązuje. Tak więc skutki stwierdzenia nieważności uchwały od samego początku (ex tunc) są dużo dalej idące niż skutek będący wynikiem utraty mocy w związku z wejściem kolejnego aktu regulującego tę samą kwestię. Istotą sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli jest legalność, a więc zgodność z prawem aktów, w związku z czym nie może budzić wątpliwości, iż w przypadku badania legalności zaskarżonej uchwały ta zgodność oceniana jest na datę jej podjęcia. W uchwale z dnia 14 września 1994r. w sprawie K 910/93 Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez Sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może mieć zastosowanie do sytuacji z okresu poprzedzającego (OTK 1994r. cz. I, poz. 7). Stanowisko, że uchylenie uchwały rady gminy nie zwalnia sądu z obowiązku dokonania oceny jej legalności zostało także wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007r. sygn. akt II OSK

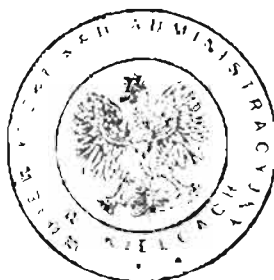


II SA/Ke 249/12

1776/06, wyrok NSA z dnia 3 marca 2009r. sygn. akt II OSK 1459/08, wyrok z dnia 27 września 2007r. sygn. akt II OSK 1046/07, wyrok z dnia 13 września 2006r. sygn. akt II OSK 758/06). Należy również zaznaczyć, że NSA wydając w niniejszej sprawie wyrok z dnia 6 marca 2012r. orzekł już po wejściu w życie uchwały z dnia 25 listopada 2011r., na mocy której zaskarżona uchwała z dnia 26 lutego 2000r. utraciła moc.

W tej sytuacji Sąd zobligowany był stwierdzić, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. § 4.

Orzeczenie zawarte w pkt II oparto o treść art. 152 p.p.s.a.



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

Monika Zielińska