



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, 17.12.2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Łodzi

za pośrednictwem

Rady Miasta Zgierza

Skarga na uchwałę Nr XXXIV/367/13 Rady Miasta Zgierza z dnia 26.03.2013 r.,

w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi

oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Gminy Miasto Zgierz

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wnosi skargę na uchwałę Nr XXXIV/367/13 Rady Miasta Zgierza z dnia 26.03.2013 r., *w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Gminy Miasto Zgierz.*

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 wylapywania bezdomnych zwierząt oraz zapewniania im opieki (art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt). 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.

Skarżona uchwała bez wątpienia stanowi akt prawa miejscowego, gdyż charakteryzuje się następującymi cechami:

- jej działanie ogranicza się do obszaru gminy, na którym organem uprawnionym do stanowienia prawa miejscowego jest rada gminy;
- jest ustanowiona przez organ samorządu terytorialnego (radę gminy), w odróżnieniu od podmiotów będących organami centralnymi, wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej;
- adresat jej norm nie jest konkretnie określony, co umożliwi regulowanie uchwałą postępowania różnych kategorii adresatów (będą to m. in. mieszkańcy gminy lub przedsiębiorcy działający na jej terenie oraz osoby, które co prawda nie są członkami danej wspólnoty samorządowej, np. turyści, ale czasowo znajdują się na danym terytorium);
- jest ściśle powiązana z ustawą (ustawą z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt), która daje delegację do wydania uchwały (art. 11a w/w ustawy);
- zawiera normy wielokrotnego zastosowania;
- po uchwaleniu została przedstawiona organowi nadzoru właściwemu ze względu na przedmiot regulacji danego aktu (Wojewodzie Łódzkiemu).

Dnia 04.11.2013 r., na podstawie art. 101 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Stowarzyszenie skierowało do Rady Miasta Zgierza wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, dotyczące w/w uchwały. Uchwałą Nr XLIII/484/13 z dnia 28.11.2013 r., doręczoną dnia 13.12.2013 r., Rada Miasta Zgierza odmówiła uwzględnienia wezwania skarżącego, oceniając je jako *nieszasadne*.

Po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, Stowarzyszenie skarży uchwałą Nr XXXIV/367/13, zarzucając jej, iż jest sprzeczna z prawem, jako podjęta z naruszeniem przepisów, m. in. Konstytucji RP, ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwanej dalej: u.o.z.) oraz kodeksu cywilnego (zwanego dalej: kc).

Uzasadnienie

I

§ 4 – brak określoności

Uchwała nie precyzuje zakresu dozwolonych działań właścicieli lub zarządców nieruchomości *zmierzających do ograniczenia liczby zwierząt domowych w lokalach mieszkalnych budynków wielorodzinnych*, co sugeruje możliwość naruszania prawa własności mieszkańców Gminy.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22.05.2002 r., sygn. akt K.6/02, nakaz respektowania zasad poprawnej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika z faktu, że zasady te obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest

zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne.

§ 7, § 8.1, § 9 – naruszenie art. 4 pkt 16 u.o.z.

Uchwała dokonuje nieuprawnionej reinterpretacji ustawowej definicji zwierząt bezdomnych, gdyż brak możliwości ustalenia właściciela bezdomnego zwierzęcia wynika z mocy samego prawa.

Wedle u.o.z. bezdomność zwierząt jest stanem faktycznym, biorącym się z braku fizycznej możliwości ustalenia właściciela. Zatem stan bezdomności zwierzęcia nie może logicznie poprzedzać wyników usiłowania ustalenia właściciela – jak to wynika z brzmienia § 8 ust. 1 uchwały, lecz na odwrót: uznanie zwierzęcia za bezdomne jest wynikiem niepowodzenia takich usiłowań.

Niezrozumiale jest powoływanie się w odpowiedzi Rady Miasta Zgierza na wezwanie, w celu uzasadnienia swoich działań, na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14.06.1966 r. *w sprawie rzeczy znalezionych*. Zgodnie bowiem z art. 94 ustawy z dnia 13.10.1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, w obecnie obowiązującym stanie prawnym organem wykonującym zadania organu państwowego właściwego do odbierania zawiadomienia o znalezieniu rzeczy zgubionych jest starosta, a nie organ gminy (*vide* w załączniku pismo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 09.02.2012 r.). To starosta jest więc właściwy do poszukiwania osób uprawnionych do odbioru rzeczy znalezionych (w tym wypadku zwierząt).

Rada Miasta Zgierza nie ma także kompetencji do urzędowego, formalnego „uznawania za bezdomne” zwierząt w innym zakresie niż to wynika z definicji ustawowej, bo jest to modyfikowaniem lub interpretowaniem definicji ustawowej. W sytuacjach losowych trudności i przeszkód w opiece, gmina może wspomóc właściciela i zająć się takimi zwierzętami w ramach jej ogólnych kompetencji, ale nie w ramach programu uchwalonego na podstawie art. 11a u.o.z., który dotyczy tylko zwierząt bezdomnych w rozumieniu ustawy.

§ 8.2 – naruszenie art. 11 u.o.z.

Paragraf ten mówi o ewentualności zaistnienia przestępstwa porzucenia zwierzęcia z art. 35 ust. 1a w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 11 u.o.z. Wbrew zapisom uchwały, gmina nie ma prawa odmawiać opieki zwierzętom porzuconym, które są zwierzętami bezdomnymi wedle definicji ustawowej art. 4 pkt 16 u.o.z. Gmina ma natomiast obowiązek zawiadomić odpowiednie organy o przestępstwie, zgodnie z art. 304 § 2 kpk.

§ 10 – kolizja z przepisami art. 181 i art. 183 kc

Uchwała, wbrew przepisom kc, bezpodstawnie uzależnia nabycie przez znalazcę własności zwierzęcia bezdomnego od wyrażenia zgody przez urzędnika miejskiego.

§ 12.2 – nieuprawniona interpretacja zawężająca

Przepisy o transporcie zwierząt nie ograniczają się do wymogów wobec środków transportu, jak to by wynikało ze skarżonej uchwały, lecz dotyczą także kwestii kto, kiedy i jakie zwierzęta może transportować w ramach działalności zarobkowej (np. art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22.12.2004 r. statuuje wymagania dotyczące zezwoleń dla przewoźników).

§ 13 pkt 3 - brak podstaw prawnych

Uchwała w sposób nieuprawniony rozszerza zakres miejsc przyjmowania bezdomnych zwierząt o *miejsca kwarantanny* w stosunku do przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.08.1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt.

§ 15 – brak określoności

Uchwała przewiduje możliwość przekazywania odłowionych zwierząt *do innego schroniska*, oprócz wskazanego zakładu w Pabianicach. Jest to sprzeczne § 3 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27.10.2011 r., sygn. akt II OSK 1667/11: *Stwierdzić trzeba, że dokonana zmiana (...) uchwały nie spełnia ustanowionych kryteriów określonych w § 3 rozporządzenia, który wprost wymaga wskazania adresu schroniska, które ma sprawować opiekę nad wylapanymi zwierzętami.*).

§ 16.4 – naruszenie art. 4 pkt 16 u.o.z.

Zwierzęta bezdomne mogą być znakowane przez gminę, ale nie jako ich właściciela, gdyż przeczy to ustawowej definicji zwierzęcia bezdomnego – por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi, I Wydział Cywilny, z dnia 31.08.2012 r., sygn. akt I ACa 582/12: *Z faktu, że gmina może generalnie nabywać rzeczy na własność nie wynika w żaden sposób, że realizacja publicznego zadania zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, nałożonego przez przepis art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rodzi stosunek własności gminy do*

zwierząt, jako rzeczy. Ciążący na gminie obowiązek opieki jest nadrzędny i niezależny od własności.

§ 18.2, § 24, § 25.1, § 30 – naruszenie art. 461 kc oraz art. 7, 84 i 94 Konstytucji RP

Uchwała statuuje prawo zatrzymania na zwierzętach w przypadku odnalezienia właściciela zwierzęcia wylapanego. Tymczasem jest to bezpodstawne stosowanie *ius retentionis*. Odgórne ustalenie w uchwale obowiązku pokrycia kosztów za wydanie zwierzęcia nie ma podstawy prawnej. Takie jednostronne nakładanie na obywateli obowiązków lub opłat nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Prawo zatrzymania nigdy nie powstaje z mocy samego prawa, a na mocy jednostronnego oświadczenia woli retencjonisty złożonego wobec drugiej strony umowy. Tym samym, źródłem prawa zatrzymania nie może być uchwała gminna, gdyż nie kreuje ona stosunku zobowiązaniowego pomiędzy gminą, a ustalonym właścicielem zwierzęcia.

Ponadto, jednostronne nakładanie na obywateli obowiązków lub opłat nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Normatywne wsparcie zasada ta znajduje przede wszystkim w art. 84 Konstytucji RP, z treści którego wynika, iż obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą.

Następnie, w świetle art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną tej zasady jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminnej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o upoważnienie ustawowe. Tymczasem w przedmiotowej sprawie brak jest upoważnienia dla rady gminy do wprowadzania tego rodzaju opłat. Skarżona uchwała, podejmowana na mocy art. 11a u.o.z., konkretyzuje realizację zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywania (art. 11 ust. 1 u.o.z.), które jest publicznym zadaniem własnym gminy i nie daje żadnych podstaw do żądania zwrotu kosztów jego realizacji od obywateli (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 13.09.2005 r., sygn. PN.2.MN.0911/149/05, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29.04.2009 r., sygn. NK.II.ZCH.0911-57/09, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 01.04.2011 r., sygn. NK-N.4131.77.2011.AZ5, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 27.05.2011 r., sygn. NK-II.4134.208.2011).

§ 19 - nieuprawniona interpretacja zawężająca

Uchwała w sposób nieuprawniony zastępuje obowiązki wynikające z przepisów o schroniskach, przez zaledwie uprawnienie – w schroniskach dla zwierząt zwierzęta mogą podlegać zabiegom.

§ 26.1 - brak podstaw prawnych

Uchwała w sposób nieuprawniony wprowadza 14-dniowy „okres karencji” dla zwierzęcia przekazanego do schroniska, w odpowiedzi na wezwanie uzasadniając to, dwutygodniowym terminem przewidzianym na poszukiwanie właściciela zwierzęcia. Tymczasem, jak wspomniano powyżej, w obecnie obowiązującym stanie prawnym organem wykonującym zadania *organu państwowego właściwego do odbierania zawiadomienia o znalezieniu rzeczy zgubionych* jest starosta, a nie organ gminy, a więc to starosta jest właściwy do poszukiwania osób uprawnionych do odbioru rzeczy znalezionych (w tym wypadku zwierząt).

§ 27.3 – brak podstaw prawnych

Wbrew temu co twierdzi Rada Miasta Zgierza w odpowiedzi na wezwanie, uchwała wprowadza bezpodstawne rozróżnienie na „adopcję” i „wywóz w celu adopcji”. § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* stanowi, iż do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Uchwała nie wyjaśnia także, na jakiej podstawie prawnej zwierzęta mają być „wywożone w celu adopcji” poza granice kraju, czyli rozdysponowane inaczej niż bezpośrednio przekazanie nowemu właścicielowi („adopcja”).

Zgadzając się na wywózkę zwierząt, uchwała jednocześnie w sposób nieuzasadniony ogranicza wywóz zwierząt bezdomnych „w celach adopcji” tylko do państw UE. Odpowiedź Rady Miasta na wezwanie nie wyjaśnia, dlaczego gmina jest w stanie kontrolować wywóz zwierząt do państw będących członkami UE, natomiast poza UE już nie.

§ 28.1 pkt 4 – brak określoności

Uchwała wprowadza tutaj własną, nieokreśloną kategorię dokumentów, podczas gdy w tym przypadku jedyne przewidziane prawem dokumenty dotyczą nadzoru sanitarnego nad handlowym przemieszczaniem większych ilości zwierząt, co sugeruje zamysł urzędników gminnych hurtowego sprzedawania zwierząt bezdomnych za granicę.

Ponadto z uchwały nie wynika, w jaki sposób „wywożenie zwierząt bezdomnych poza granice kraju” realizuje gminne zadanie „zapewniania opieki”, wynikające z art. 11 u.o.z.

II.

Uchwała nosi ogólną wadę powtarzania treści przepisów prawa i definicji ustawowych. Sposób tworzenia aktów prawa miejscowego normowany jest przez rozporządzenie 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. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów innych aktów normatywnych powoduje nieważność tych zapisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 30.04.2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/09, wskazał, że okoliczność poddania zaskarżonej uchwały rady gminy kontroli organu nadzoru, jakim jest wojewoda, nie stwarza stanu *res iudicata* w stosunku do tych uregulowań uchwały, co do których wojewoda nie stwierdził nieważności. Dlatego chybiona jest argumentacja Rady Miasta Zgierza odwołująca się do faktu badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały przez Wojewodę Łódzkiego, który nie wniósł do niej *żadnych uwag*. Okoliczność ta nie pozbawia podmiotów, których interes prawny został naruszony przepisami takiej uchwały, prawa skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Stanowisko to zostało utrzymane w mocy przez Naczelny Sad Administracyjny, który wyrokiem z dnia 10.11.2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, stwierdził ponadto, iż zgodnie z § 13 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* – w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Omawiana uchwała, wymagana ustawą, a więc stanowiąca akt prawa miejscowego, zawiera przepisy naruszające Konstytucję RP, kc oraz u.o.z. lub wydane bez podstawy prawnej oraz noszące ogólną wadę braku określoności. Uchwała posługuje się przepisami niezgodnymi z ustawą, tzn. wprowadza regulacje, które w sposób nieuprawniony zawężają treść obowiązków gminy i rozszerzają zakres jej uprawnień, oraz ujmują określone zagadnienia lub je modyfikują w stosunku do zapisu ustawowego w sposób sprzeczny z materią ustawową. Wskazane wady prawne uchwały wystarczają do stwierdzenia jej nieważności, o co wnosi strona skarżąca.

Skarżący uchwałę składa jednocześnie wniosek o przyznanie kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, poniesionych dotychczas przez Stowarzyszenie, tj. kosztów wpisu w wysokości 300 zł.

W załączeniu:

- kserokopia pisma MSW*
- odpis skargi i załącznika*
- kopia aktualnego odpisu z KRS*
- potwierdzenie uiszczenia wpisu*