

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2011r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Beata Ziomek
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Detka (spr.)
	Sędzia WSA Jacek Kuza
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Sebastian Styczeń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 maja 2011r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z siedzibą w Jędrzejowie
na uchwałę Rady Miejskiej w Starachowicach nr II/21/99
z dnia 1 marca 1999r.

w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie miasta
Starachowice

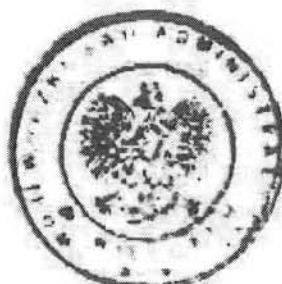
I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w następującym zakresie:

- 1. w § 6 ust. 2 w części stanowiącej, że po terminie, o którym mowa w ust. 1 psy i koty mogą być uśpione,**
- 2. w § 8 ust. 1 w całości,**

II. oddała skargę w pozostałej części;

III. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie,
o jakim mowa w pkt I, do dnia uprawomocnienia się wyroku;

IV. zasądza od Gminy Starachowice na rzecz Stowarzyszenia Obrona
Zwierząt w Jędrzejowie kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem kosztów
postępowania sądowego.



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

Monika Zielińska

wiążącym treść tego paragrafu z przepisami różnej rangi odnoszącymi się do jego istoty. Tego typu praktyka stosowna jest również w ustawach, m.in. w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Organ ponadto wskazał, że poza wymienioną uchwałą, postępowanie z odłowionymi bezdomnymi zwierzętami reguluje również „Program zapobiegania bezdomności zwierząt domowych na terenie Miasta Starachowice”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

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 p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, która - w przypadku uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego - 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 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 p.p.s.a.). Skarga niniejsza wniesiona została w oparciu o przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. (Dz.U.01.142.1591 j.t.) o samorządzie gminnym, 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 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 Starachowicach dnia 19 lutego 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., ONSAiWSA 2007/3/60).

W tej sytuacji, mając na uwadze treść zacytowanego wyżej art. 101 ust. 1 ustawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny poddał analizie legitymację skargową skarżącego Stowarzyszenia, albowiem warunkiem skuteczności skargi wniesionej w oparciu o ten przepis musi być naruszenie przez zaskarżoną uchwałę interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego.

Interes prawny musi wynikać z przepisu prawa materialnego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby (por. wyrok NSA z 10 sierpnia 1998 r., II SA 742/98, niepubl.). Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, istniejący w sytuacji, w której dana osoba jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale nie może tego zainteresowania potwierdzić przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mogącymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. Podstawą interesu prawnego dla określonego podmiotu może być przepis prawa materialnego, z którego wynika, że dana osoba może lub powinna uzyskać konkretne korzyści, albo może być obarczona powinnością określonego zachowania.

Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należy, że skład orzekający podziela w całości pogląd przedstawiony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 339/07, LEX nr 341079, że ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniami ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadkach gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą. Z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2003.106.1002 ze zm.) wynika szczególna rola organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Zgodnie z art. 3 tej ustawy realizacja ochrony zwierząt przez organy administracji publicznej wymaga współdziałania m.in. z organizacjami społecznymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt; organizacje takie mają np. prawo m.in. do opiniowania uchwał rad gmin podejmowanych na podstawie powołanej ustawy (art. 11 ust.3).

Taki rodzaj działalności wykonuje także skarżące Stowarzyszenie. Jak wynika z zaświadczenia Krajowego Rejestru Sądowego (k. 15v.), Stowarzyszenie jest organizacją pożytku publicznego i do jego statutowych zadań należy m.in.

współdziałanie z władzami państwowymi i organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zwierząt, a także występowanie z inicjatywą w sprawie wydawania przepisów dotyczących praw zwierząt oraz współuczestniczenie w tworzeniu aktów prawnych z tym związanych i ich opiniowanie. Skoro zatem ma prawo do wyrażania opinii, to nie można mu odmawiać prawa do zaskarżenia uchwały, której nie opiniowało i której zarzuca naruszenie prawa.

Dokonując merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że narusza ona prawo w kwestionowanych w skardze zapisach § 6 ust. 2 (w części stanowiącej, że po terminie, o którym mowa w ust. 1 psy i koty mogą być uśpione) oraz w § 8 ust.1.

Podkreślić należy, że kwestie dotyczące uboju, uśmiercania i ograniczenia populacji zwierząt zostały uregulowane w rozdziale 10 ustawy o ochronie zwierząt. Stosownie do treści art. 33 ust. 1 tej ustawy uśmiercanie zwierząt może być uzasadnione wyłącznie :

- 1) potrzebą gospodarczą;
- 2) względami humanitarnymi;
- 3) koniecznością sanitarną;
- 4) nadmierną agresywnością, powodującą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego, a także dla zwierząt hodowlanych lub dziko żyjących;
- 5) potrzebami nauki, z zastrzeżeniem przepisów rozdziału 9;
- 6) wykonywaniem zadań związanych z ochroną przyrody.

Z powyższego zatem w sposób jednoznaczny wynika, że uśmiercenie zwierzęcia może nastąpić tylko i wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych przypadkach, które stanowią katalog zamknięty. Uregulowanie zawarte w § 6 ust. 2 uchwały, że bezdomne psy i koty po upływie terminów określonych w ust. 1 (tj. 14 dni w przypadku psów i 5 dni w przypadku kotów) mogą zostać uśpione, jest sprzeczne z obowiązującym prawem, gdyż wykracza poza dozwolone przypadki uśmiercania zwierząt określone w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Z tej samej przyczyny należało również uznać, że sprzeczny z obowiązującym prawem pozostaje § 8 ust. 1 uchwały. We wskazanym przepisie wskazano, że dopuszczalne jest przeprowadzenie zabiegów eutanazji bez odwożenia do schroniska na zwierzętach uznanych za agresywne i niebezpieczne dla otoczenia oraz kalekich i nieuleczalnie chorych.

Niezależnie od tego, że w przepisie tym nietrafnie użyto w stosunku do zwierząt pojęcia „eutanazja” (które dotyczy odebrania życia człowiekowi na jego żądanie i pod wpływem współczucia dla niego), podkreślić należy, że uśmiercenie zwierzęcia uznanego za agresywne, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt może nastąpić jedynie w przypadku, gdy nadmierna agresywność powoduje bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego, a także dla zwierząt hodowlanych lub dziko żyjących.

Zapis zawarty w uchwale rozszerza zatem zamknięty katalog z art. 33 ust. 1 ustawy, nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że zezwolenie na uśmiercenie zwierzęcia uznanego za agresywne lub niebezpieczne dla otoczenia jest pojęciem szerszym niż ustawowe. Użycie w uchwale pojęcia „otoczenie” powoduje bowiem, że uśmiercenie byłoby dopuszczalne nie tylko w przypadku zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego, ale także w przypadku wystąpienia zagrożenia np. dla mienia.

Za sprzeczne z art. 33 ust. 1 ustawy należało również uznać dopuszczenie „zabiegu eutanazji” na zwierzętach kalekich i nieuleczalnie chorych. Nie można bowiem z góry założyć, że każde kalekie bądź też nieuleczalnie chore zwierzę powinno zostać uśpione, w wielu bowiem przypadkach poddanie zwierzęcia leczeniu pozwala na wyeliminowanie u niego nadmiernego cierpienia i pomimo, że nadal pozostaje ono chore może jeszcze wiele lat żyć. Co więcej, taki zapis w uchwale pozwalałby również na eliminowanie zwierząt, których kalectwo nie ma znacznego wpływu na jakość ich życia i nie powoduje żadnych bolesnych dolegliwości. W szczególności zatem nie można uznać, że powyższy zapis zawarty w uchwale znajduje oparcie w art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, tj. że został podyktowany względami humanitarnymi, w wielu przypadkach prowadziłby bowiem do eliminowania zwierząt, które wymagają jedynie leczenia.

Ponadto, w art. 33 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, bezzwłoczne uśmiercenie zwierzęcia obwarowane zostało pewnymi ograniczeniami, co nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach zawartych w uchwale; stosownie do tego przepisu, w przypadku konieczności bezzwłocznego uśmiercenia, w celu zakończenia cierpień zwierzęcia, potrzebę jego uśmiercenia stwierdza lekarz weterynarii, członek Polskiego Związku Łowieckiego, inspektor organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, funkcjonariusz Policji, straży miejskiej lub gminnej, Straży Granicznej, pracownik Służby Leśnej lub Służby Parków Narodowych, strażnik Państwowej Straży Łowieckiej, strażnik łowiecki lub strażnik

Państwowej Straży Rybackiej. Poza tym, w takim przypadku zwierzę może być uśmiercone za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody, na podstawie orzeczenia lekarza weterynarii. Ustalenie właściciela i jego zgody nie dotyczy zwierząt chorych na choroby zwalczane z urzędu (art. 33 ust. 2).

Orzekając w sprawie Sąd miał na uwadze, że stosownie do art. 147 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę podjętą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części, albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepisem szczególnym jest natomiast art. 94 § 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Z tych względów sposób rozstrzygnięcia niniejszej sprawy wymagał ustalenia, czy zaskarżona uchwała Rady Gminy w Starachowicach z dnia 1 marca 1999 r. jest aktem prawa miejscowego.

Przez pojęcie aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Niewątpliwie niniejsza uchwała zawiera wszystkie elementy prawa miejscowego obowiązującego na terenie miasta Starachowice. Została ona wydana z mocy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11 ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z ust. 1 cyt. przepisu zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Stosownie natomiast do art. 11 ust. 3 ustawy wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzyganie 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.

Skoro zatem zaskarżona uchwała regulując zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie miasta Starachowice, zawiera przepisy

o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące w tym mieście, jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego i nie ma przeszkód do stwierdzenia nieważności w/w zapisów niezgodnych z prawem, mimo upływu 12 lat od ich podjęcia.

Nie można natomiast zgodzić się z pozostałymi zarzutami skargi. W szczególności nie zasługuje na uwzględnienie stwierdzenie, że narusza prawo § 8 ust. 2 uchwały, który regulując ogólnie kwestię humanitarnego sposobu uśmiercania zwierząt „zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami”, tworzy – w ocenie skarżącego – „prawo pozorne”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w zapisie tym chodzi o odwołanie do wszelkich przepisów obowiązującego prawa różnej rangi, odnoszących się do kwestii ochrony i sposobu postępowania ze zwierzętami, ale przede wszystkim do ustawy o ochronie praw zwierząt, która w art. 33 ust.1a stanowi, że uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego.

Nie można również uwzględnić zarzutu, że w sprzeczności z obowiązującym prawem pozostaje uregulowanie zawarte w § 6 ust. 2 w części, w jakiej stanowi, że po terminie, o jakim mowa w ust.1, psy i koty mogą być sprzedane.

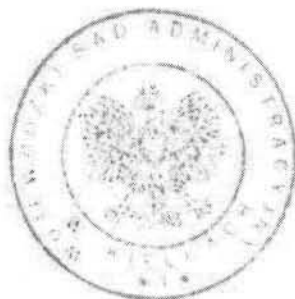
Stosownie do treści art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Zgodnie natomiast z art. 180 i 181 kodeksu cywilnego właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci. Własność ruchomej rzeczy niczyjej nabywa się zaś przez jej objęcie w posiadanie samoistne.

Kto natomiast znalazł rzecz zgubioną, powinien niezwłocznie zawiadomić o tym osobę uprawnioną do odbioru rzeczy. Jeżeli znalazca nie wie, kto jest uprawniony do odbioru rzeczy, albo jeżeli nie zna miejsca zamieszkania osoby uprawnionej, powinien niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu właściwy organ państwowy (art. 183 § 1 kc). Przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły (art. 183 § 2 kc). Nabycie własności rzeczy znalezionej przez znalazcę reguluje art. 187 kc, przy czym jeśli chodzi o zwierzęta, które zabłąkały się lub uciekły, następuje to po upływie określonych w tym przepisie terminów.

Jak wynika zatem z przepisów kodeksu cywilnego, w przypadku zwierzęcia porzuconego przez właściciela, gmina staje się jego właścicielem od momentu objęcia go w posiadanie, czyli praktycznie, z chwilą wyłapania. W takim przypadku, może po upływie terminów określonych w uchwale, dokonać sprzedaży znalezionej zwierzęcia. W innych przypadkach skuteczność ewentualnej umowy uzależniona będzie od spełnienia przesłanek określonych w kodeksie cywilnym, co jednak nie przesądza o tym, że zapis § 6 ust.2 uchwały pozostaje w sprzeczności z prawem.

Mając na uwadze powyższe, oddalono skargę w pozostałej części na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku oparto na zasadzie art. 152 p.p.s.a., zaś koszty w pkt III zasądzone zostały na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy:

Starszy sekretarz sądowy

Monika Zielińska