



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 lipca 2014 r.

Poz. 3291

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 82/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Legnicy

na uchwałę Rady Gminy Kotła

z dnia 28 marca 2008 r. nr XVI/91/08

w przedmiocie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Kotła oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z nimi

**I. stwierdza nieważność § 8 zaskarżonej uchwały;**

**II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu.**

## Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Legnicy, działając na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t. jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39 ze zm.) oraz art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XVI/91/08 Rady Gminy Kotła z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Kotła oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z nimi.

W złożonej skardze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 8 tejże uchwały z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 856, dalej w skrócie u.o.z.), polegającego na przekroczeniu przez gminę upoważnienia ustawowego poprzez wprowadzenie w zaskarżonym przepisie zapisu, iż „w przypadku ustalenia właściciela lub opiekuna złapanego zwierzęcia ponosi on koszty jego wyłapania, przewiezienia i umieszczenia w schronisku, w tym również opieki weterynaryjnej”.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 11 ust. 3 u.o.z., wedle którego „wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz 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.”. Zdaniem Prokuratora powyższy przepis przyznaje organowi gminy kompetencje do stanowienia aktu prawa miejscowego i jednocześnie zakreśla granice tej regulacji. W ramach przyznanego upoważnienia ustawowego gmina uprawniona była zatem regulować kwestie w zakresie wyłapywania bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. Brak jest podstaw, aby w oparciu o wymieniony przepis ustanawiać wobec właściciela lub opiekuna obowiązek uiszczania opłat.

Podniesiono również, iż zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.z. zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Zadania te są więc finansowane ze środków budżetu gminy, która w całości ponosi koszty realizacji tych zadań.

Zwrócono także uwagę, że zaskarżony akt został wydany na podstawie przepisu art. 11 ust. 3 u.o.z., który w takim brzmieniu obowiązywał do 31 grudnia 2011 r. Przepis ten z dniem 1 stycznia 2012 r. uległ zmianie na mocy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1372), w ten sposób, że odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały, o której mowa w art. 11a, a więc w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Utrata mocy obowiązującej przepisu ustawy – zgodnie z regułą walidacyjną – spowodowała utratę mocy obowiązującej wydanego na jej podstawie aktu prawa miejscowego. Nieobowiązywanie aktu prawnego nastąpiło z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego. Przepisy te mają zatem nadal zastosowanie do sytuacji zaistniały do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej. Dlatego zasadne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego prawa w drodze stwierdzenia jego nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kotła, reprezentowana przez Przewodniczącą Rady, uwzględniła w całości zawarte w skardze zarzuty, jednakże podniosła, iż nie ma możliwości zmiany przedmiotowej uchwały ze względu na brak podstaw prawnych do jej uchylenia.

Uzasadniając swoje stanowisko organ uchwałodawczy wskazał, że nowelizacja u.o.z. dokonana ustawą o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 230, poz. 1373 z 2011 r.) wprowadziła w art. 11a obligatoryjny obowiązek uchwalania przez gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w terminie do 31 marca każdego roku kalendarzowego. Oznacza to, że z chwilą uchwalenia uchwałą nr XVII/91/12 Rady Gminy Kotła z dnia 28 marca 2012 r. pierwszego Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kotła, uchwała nr XVI/91/08 Rady Gminy Kotła z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Kotła oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z nimi utraciła byt prawny, zgodnie z zasadą „lex posterior derogat legi priori” – przepis późniejszy uchyla przepis wcześniejszy.

Zdaniem organu w tym stanie rzeczy nie ma podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności zaskarżonego § 8 tejże uchwały, albowiem utracił on moc obowiązującą, tak jak cała uchwała, z chwilą wejścia w życie ww. Programu.

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

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami ad-

ministracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012, poz. 270 ze zm., zwanej dalej u.p.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części. Stosownie zaś do treści art. 134 § 1 u.p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą skargi.

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Kotła nr XVI/91/08 z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Kotła oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z nimi, która podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 11 ust. 3 u.o.z.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż rację ma skarżący Prokurator Okręgowy twierdząc, że pomimo utraty mocy obowiązującej przepisu art. 11 ust. 3 u.o.z. w dawnym brzmieniu, która spowodowała utratę mocy obowiązującej wydanego na jej podstawie aktu prawa miejscowego, to jednak przepisy te mają nadal zastosowanie do sytuacji zaistniały do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej. W konsekwencji zatem zasadnym w dalszym ciągu pozostaje wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwego prawa w drodze stwierdzenia jego nieważności, co wywołuje skutki dalej idące określane mianem *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną od daty wyeliminowania z obrotu prawnego aktu prawa miejscowego sprzecznego z prawem. Celnie w tym względzie przytoczono ugruntowane stanowisko orzecznictwa sądownoadministracyjnego, iż niezgodność aktu prawa miejscowego z prawem powszechnie obowiązującym powoduje nieważność tego aktu już od daty jego uchwalenia, zatem od samego początku taki akt nie wywołuje żadnych skutków prawnych z niego wynikających (wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Go 47/13, i WSA w Łodzi k z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1069/12).

Przechodząc do dalszej części rozważań podnieść trzeba, iż zgodnie z przywołanym przepisem art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do kompetencji rady gminy należy stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu. W myśl natomiast art. 11 ust. 1 u.o.z. zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Według obowiązującego na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały brzmienia art. 11 ust. 3 u.o.z. wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz 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. Obowiązujący wówczas art. 11 a ust. 1 u.o.z. stanowił, że rada gminy może w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt obejmujący w szczególności: sterylizację albo kastrację zwierząt (pkt 1), poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt (pkt 2), usypianie ślepych miotów (pkt 3), zaś w ust. 2 tego artykułu dodano, że koszty realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, ponosi gmina.

Dokonując oceny niniejszej uchwały i mając na względzie powyższe regulacje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podzielił generalnie zarzut Prokuratora Okręgowego w Legnicy dotyczący naruszenia art. 11 ust. 3 u.o.z. poprzez przekroczenie przez Radę ustawowych kompetencji. Zdaniem Sądu nie ma wątpliwości, iż Rada Gminy Kotła nie była uprawniona do uregulowania w § 8 zaskarżonej uchwały kwestii ponoszenia przez właściciela odłowionego zwierzęcia kosztów związanych z jego wyłapaniem, transportem oraz opieką weterynaryjną.

Pierwszorzędne znaczenie dla powyższych ustaleń ma spostrzeżenie, iż zawierający normę kompetencyjną art. 11 ust. 3 u.o.z., w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r., odnosił się do bezdomnych zwierząt i upoważniał radę gminy do podjęcia uchwały wyłącznie w sprawie wyłapywania tej kategorii zwierząt oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. Pojęcie terminu „zwierzęta bezdomne” znajdujemy w art. 4 pkt 16 u.o.z., przez który rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Powtórzenie tej definicji odnajdziemy również w § 1 rozporządzeniu 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). Z analizy powyżej przytoczonej definicji zwierząt bezdomnych wynika, iż o statusie bezdomności takich zwierząt możemy mówić tylko w takim przypadku, gdy nie ma możliwości ustalenia ich dotychczasowych właścicieli lub posiadaczy, czyli jeżeli zwierzęta te są w potocznym znaczeniu „bezańskie”.

Tymczasem zaskarżona przez Prokuratora regulacja odnosi się do sytuacji, w której właściciel zwierzęcia jest już znany i możliwym staje się obciążenie go kosztami poniesionymi przez gminę na wyłapanie, transport i opiekę weterynaryjną „złapanego” zwierzęcia. Oczywiście jest, iż w takim przypadku nie można mówić

o zwierzęciu bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.o.z., a tym samym ewidentne staje się przekroczenie, zawartego w art. 11 ust. 3 u.o.z., upoważnienia ustawowego.

Dodatkowo podnieść można, iż ówczesny zapis art. 11a ust. 2 u.o.z. wskazywał jednoznacznie, że koszty realizacji programu zapobiegającego bezdomności zwierząt ponosiła gmina, dlatego również z tego powodu, przyjmując jedynie teoretycznie możliwość przypisania zwierzętom wyłapanym statusu zwierząt bezdomnych, pomimo odnalezienia ich właścicieli lub posiadaczy, brak byłoby ustawowego upoważnienia do obciążania tych osób kosztami poniesionymi przez gminę w drodze aktu prawa lokalnego.

W zaistniałym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., uwzględnił skargę Prokuratora Okręgowego w Legnicy i stwierdził nieważność § 8 zaskarżonej uchwały.

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