

II OSK 1628/11 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2011-11-03	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2011-07-26	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Bożena Popowska /sprawozdawca/ Jerzy Bujko Wojciech Mazur /przewodniczący/ 6168 Weterynaria i ochrona zwierząt	
Symbol z opisem	6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Inne Samorząd terytorialny	
Sygn. powiązane	II SA/Ke 243/11 - Wyrok WSA w Kielcach z 2011-05-11	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2003 nr 106 poz 1002 art. 1 ust. 1 i 2; art. 11 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt - tekst jednolity.</i> Dz.U. 1964 nr 16 poz 93 art. 180, art. 181, art. 183 par 2 i art. 187 <i>Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.</i>	

TEZY

Regulacja ustawy nakazuje przyjąć, iż czyn porzucenia zwierzęcia przez człowieka (art. 4 pkt 16) jest związany z zamiarem pozbycia się zwierzęcia. Wskazuje na to art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy, w myśl którego porzucenie zwierzęcia, a w szczególności psa lub kota, przez właściciela lub inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje, stanowi jeden z przypadków znęcania się nad zwierzęciem. Takie założenie, w przypadkach porzucenia zwierzęcia, pozwala stosować normę zawartą w art. 181 kc.

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Mazur Sędzia NSA Jerzy Bujko Sędzia del. WSA Bożena Popowska /spr./ Protokolant asystent sędziego Michał Zawadzki po rozpoznaniu w dniu 3 listopada 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia [...] w J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 243/11 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...] z siedzibą w J. na uchwałę Rady Miejskiej w Starachowicach nr II/21/99 z dnia 1 marca 1999 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie miasta Starachowice oddała skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach po rozpoznaniu skargi Stowarzyszenia [...] na uchwałę Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 1 marca 1999r. nr II/21/99 w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie miasta Starachowice, wyrokiem z dnia 11 maja 2011r. sygn akt II SA/Ke 243/11 w punkcie I stwierdził nieważność §8 ust. 1 w całości i §6 ust. 2 w części stanowiącej, że po terminie, o którym mowa w ust. 1 psy i koty mogą być uśpione, w pkt II oddalił skargę w pozostałej części, a w pkt III stwierdził, że uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie o jakim mowa w pkt I, do dnia uprawomocnienia się wyroku.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku, Rada Miejska w Starachowicach w dniu 1 marca 1999 r. podjęła uchwałę nr II/21/99 w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie miasta Starachowice. W § 6 ust. 1 uchwały stwierdzono, że bezdomne zwierzęta, a w szczególności psy, w schronisku przetrzymywane będą przez 14 dni, natomiast koty przez 5 dni. Zgodnie z ust. 2 uchwały po terminie, o którym mowa w ust. 1, psy i koty mogą być sprzedane lub uśpione. W § 8 ust. 1 uchwały postanowiono natomiast, że dopuszczalne jest przeprowadzenie zabiegów eutanazji bez odwożenia do schroniska na zwierzętach uznanych za agresywne i niebezpieczne dla otoczenia oraz kalekich i nieuleczalnie chorych.

Zabiegi eutanazji wykonywane będą w sposób humanitarny przez upoważnionych lekarzy weterynarii, zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami (ust.2).

Stowarzyszenie [...] z siedzibą w J. pismem z dnia 4 lutego 2011 r. wezwało Radę Miejską w Starachowicach do usunięcia naruszenia prawa.

W wyniku powyższego wezwania, Przewodniczący Rady Miejskiej w Starachowicach, pismem z dnia 2 marca 2011 r., poinformował, że przedmiotowa uchwała jest zgodna z obowiązującym prawem, podjęta została po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Stowarzyszenie [...] z siedzibą w J. złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę na opisaną na wstępie uchwałę Rady Gminy w Starachowicach. Zaskarżonej uchwale Stowarzyszenie zarzuciło, że skoro Gmina ani tym bardziej schronisko nie są właścicielami bezdomnych zwierząt z mocy definicji ustawowej, to tym samym nie posiadają legitymacji do ich sprzedaży, jak uregulowano to w § 6 ust. 2 uchwały. Ponadto w świetle § 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, za bezdomne uznaje się takie zwierzęta, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka. Nie w każdym zatem przypadku zwierzę bezdomne jest bezpieczne, tzn. takie, którego własności właściciel dobrowolnie się wyzbył przez to, że w tym zamiarze zwierzę porzucił. Nadto, Stowarzyszenie wskazało, że art. 33 ustawy o ochronie zwierząt enumeratywnie wylicza dopuszczalne powody uśmiercania zwierząt. Rada Miejska nie jest władna rozszerzać tego zamkniętego katalogu o kryterium długości pobytu w schronisku (psy 14 dni, koty 5 dni), co przewiduje § 6 ust. 2 uchwały. Ustawowe wymogi ochrony zwierząt zakładają zasadniczo bezterminową opiekę gminy nad zwierzętami bezdomnymi. W skardze wskazano, że przepis § 8 ust. 1 uchwały dopuszcza uśmiercanie zwierząt uznanych za agresywne i niebezpieczne dla otoczenia. Tym samym, kryterium wystąpienia bezpośredniego zagrożenia nadmierną agresywnością zwierząt, o jakim mówi ustawa (art. 33) zastąpiono kryterium uznania za agresywne i niebezpieczne dla otoczenia. W efekcie, zmieniono kryterium okoliczności faktycznych na kryterium swobodnej oceny, dokonywanej przez nieokreślony przez uchwałę podmiot. Skarżący zarzucił, że wbrew dyspozycji art. 33 ustawy o ochronie zwierząt, przepis § 8 ust. 1 uchwały dopuszcza uśmiercanie zwierząt kalekich i nieuleczalnie chorych, przy czym kryterium to nie jest tożsame z kryterium względów humanitarnych, o którym mówi ustawa. Ponadto przepis § 8 ust. 2, nakazujący dokonywania uśmiercania w sposób zgodny z aktualnie obowiązującymi przepisami, nie wskazuje takich przepisów, przez co tworzy prawo pozorne.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie zaś o jej oddalenie. Organ podniósł, że Stowarzyszenie nie wykazało interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały, zaś skarga nie może opierać się na zarzucie naruszenia interesu publicznego albo interesu prawnego abstrakcyjnego, który nie został jeszcze naruszony. Skarga do WSA nie ma charakteru skargi powszechnej i ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie legitymuje do wniesienia skargi do Sądu. Odnosząc się do zarzutów skargi organ podkreślił, że uchwała używa zwrotu "może", co nie przesądza kwestii sprzedaży zwierzęcia, a jedynie dopuszcza taką możliwość. W przekonaniu organu nie ma racji skarżący twierdząc, że Gmina nie staje się właścicielem bezdomnego zwierzęcia, zgodnie bowiem z treścią § 15 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1996 r. w sprawie rzeczy znalezionych, zwierzę porzucone, a następnie przygarnięte przez określony podmiot staje się własnością tej osoby. – tego przepis ten nie stanowi

Jeśli zaś chodzi o § 6 ust. 2 uchwały, organ wyjaśnił, że przepis ten jest wypełnieniem delegacji ustawowej zawartej w art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, która do wyłączności rady gminy oddała prawo rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z wyłapywanymi zwierzętami. Przepis ten ma charakter instrukcyjny, dodatkowo warunkowany zgodnością z aktualnie obowiązującymi przepisami, a zatem Rada Gminy jedynie odwołała się do przepisów ustawowych. Jeżeli natomiast chodzi o naruszenie § 8 ust. 2 uchwały organ

wskazał, że w żaden sposób nie zostało zmienione kryterium ustawowe przewidziane w art. 33 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt. Określenie "uznane za agresywne" oznacza, że po stwierdzeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami, że zwierzę jest agresywne lub niebezpieczne, zostanie uśmiercone w oparciu o zasady wynikające z przepisów prawa, "uznanie" nie oznacza zatem dowolności. Użyte w § 8 ust. 2 sformułowanie "zgodnie z aktualnymi przepisami prawa" nie jest natomiast zapisem pozornym, lecz 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.

Wskazany na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach stwierdził nieważność §8 ust. 1 w całości i §6 ust. 2 w części stanowiącej, że po terminie, o którym mowa w ust. 1 psy i koty mogą być uśpione, oddał skargę w pozostałej części oraz stwierdził, że uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie o jakim mowa w pkt I, do dnia uprawomocnienia się wyroku.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że skarżący wyczerpał tryb zaskarżenia przewidziany w przepisie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 – ze zm.) i wniósł skargę w przewidzianym ustawowo terminie. Sąd opierając się na statucie Stowarzyszenia stwierdził, że skoro 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, to nie można mu odmawiać prawa do zaskarżenia uchwały, której nie opiniowało i której zarzuca naruszenie prawa. Sąd I instancji stwierdził również, że 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. Oznacza to, iż uchwała ta 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.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonej uchwały Sąd I instancji podniósł, że narusza ona prawo w kwestionowanych w skardze postanowieniach § 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. Opierając się na treści art. 33 ust. 1 tej ustawy o ochronie zwierząt, Sąd I instancji stwierdził, 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 uznano również, że sprzeczny z obowiązującym prawem pozostaje § 8 ust. 1 uchwały stwierdzający, że dopuszczalne jest przeprowadzenie zabiegów eutanazji bez odwożenia do schroniska na zwierzętach uznanych za agresywne i niebezpieczne dla otoczenia oraz kalekich i nieuleczalnie chorych. Sąd I instancji podkreślił, 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. Ww. postanowienie uchwały rozszerza zatem zamknięty katalog z art. 33 ust. 1 ustawy. Za sprzeczne z art. 33 ust. 1 ustawy uznano również dopuszczenie "zabiegu eutanazji" na zwierzętach kalekich i nieuleczalnie chorych. Sąd I instancji wskazał, że nie można z góry założyć, że każde kalekie bądź też nieuleczalnie chore zwierzę powinno zostać uśpione. W wielu przypadkach poddanie zwierzęcia leczeniu pozwala bowiem 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. 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.

W ocenie Sądu I instancji, nie zasługiwało 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 podlega bowiem, zdaniem Sądu I instancji, 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, a przede wszystkim do ustawy o ochronie 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.

Sąd I instancji nie uwzględnił również 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. Uzasadniając powyższe Sąd I instancji wskazał, że 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 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. Zdaniem Sądu I instancji, z przepisów kodeksu cywilnego wynika, że 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.

Wymieniony wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach został zaskarżony przez Stowarzyszenie [...] z siedzibą w J. w części w części oddalającej pkt 1 skargi Stowarzyszenia, dotyczący § 6 pkt 2 uchwały, mówiącego o sprzedaży psów i kotów. Wniesiona skarga kasacyjna oparta została na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej ppsa). Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, art. 1 ust. 1 i 2 oraz art 11 ust 1 ustawy z o ochronie zwierząt poprzez błędną wykładnię powołanych norm, wyrażającą się w uznaniu tych regulacji za niewystarczające i wymagające przywołania przepisów dotyczących rzeczy, oraz art. 180, 181, 183 § 2 i 187 kc poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, iż odnoszą się one do zwierząt bezdomnych. Na tej podstawie wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej pkt 1 skargi Stowarzyszenia, dotyczący § 6 pkt 2 uchwały, mówiącego o sprzedaży psów i kotów, a także o zasądzenie na rzecz strony kosztów postępowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W skardze kasacyjnej podniesiono, że ustawa o ochronie zwierząt opiera się na sformułowanej w art. 1 koncepcji dereifikacji zwierząt. Skoro zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, to zasadniczo nie może być również ruchomą rzeczą niczyją w rozumieniu art 181 kc. Zdaniem skarżącego, przepisy prawa cywilnego o rzeczach mogą znajdować odpowiednie zastosowanie do zwierząt, ale

jedynie po wykazaniu, że w danym przypadku mamy do czynienia ze sprawą wykraczającą poza dziedzinę uregulowaną w ustawie (art. 1 ust. 2 ustawy).

Skarżący podkreślił, że zwierzęta domowe, w odróżnieniu od gospodarskich, a tym bardziej wolno żyjących, są niewątpliwie przedmiotem najdalej idących zobowiązań ze strony człowieka. Dlatego stosunek opieki człowieka do zwierzęcia jest stosunkiem ogólnym, a własność - szczególnym. Jest to podkreślone konstrukcją art 4 pkt 16 ustawy, który mówi o właścicielu lub innej osobie, pod którą opieką zwierzę trwale dotąd pozostawało. Wykładnia językowa wskazuje na celowy zabieg ustawodawcy, gdy na podstawie generalnego zobowiązania do opieki konstruuje kategorię opiekuna, którym może być właściciel lub inna osoba. Zakresy znaczeniowe w/w pojęć całkowicie wyczerpują pojęcie opiekuna. Zdaniem skarżącego, każdy właściciel zwierzęcia obowiązany jest do sprawowania nad nim opieki, natomiast nie każdy opiekun staje się właścicielem zwierzęcia.

Konkretyzacją generalnego stosunku opieki wobec zwierząt domowych, wynikającego z art. 1 ustawy, jest określone w art. 11 ust 1 publiczne zadanie gmin wobec zwierząt bezdomnych (domowych i gospodarskich), polegające na zapewnianiu im opieki oraz ich wyłapywaniu. Należy tu zaznaczyć, że wyłapywanie bezdomnych zwierząt, uregulowane rozporządzeniem wykonawczym, ma charakter środka do celu, jakim jest zapewnianie opieki— co podkreślane jest we wszystkich wykładniach tego przepisu.

Wykładnia językowa tak sformułowanego zadania publicznego każe, zdaniem skarżącej wnioskować, że w momencie zajęcia się bezdomnym zwierzęciem (w szczególności w drodze wyłapania go) gmina staje się opiekunem zwierzęcia bezdomnego, opiekunem w postaci osoby prawnej. Skądinąd gmina może, jak każda osoba, być także właścicielem zwierzęcia domowego, podobnie jak rzeczy ruchomych lub nieruchomości. Lecz ewentualne nabywanie zwierząt domowych na własność przez gminę nie może opierać się — jak w przypadku osób fizycznych — na pełnej swobodzie do korzystania z prawa do własności, lecz ograniczone jest celem działania gminy, skonkretyzowanym w jej publicznych zadaniach (np. ochrona obiektów stanowiących własność gminy). Z faktu, że gmina generalnie może nabywać rzeczy na własność, nie wynika w żaden sposób, że realizacja publicznego zadania zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, nałożonego art. 11 ust. 1 ustawy, rodzi stosunek własności do tych zwierząt jako rzeczy, tzn. rodzi inny stosunek prawny, określony inną ustawą.

Skarżący wskazał, iż na tle koncepcji dereifikacji zwierząt mamy do czynienia z regulacjami nie do pogodzenia z kodeksem cywilnym. Zgodnie bowiem z art. 180 kc, porzucenie rzeczy w zamiarze wyzbycia się jej własności, jest legalnym sposobem zadysponowania własnością i może rodzić skutki prawne, np. nabycie własności rzeczy niczyjej. Tymczasem, wedle art 35 ust. 1 w zw. art 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o ochronie zwierząt, ten sam czyn porzucenia w odniesieniu do zwierzęcia, jest przestępstwem, zatem nie może stanowić wyżej opisanych legalnych rozstrzygnięć, odnoszących się do materii własności zwierzęcia. Ta rozbieżność skutków porzucenia ilustruje, zdaniem skarżącej, że na gruncie ustawy stosunek opieki nad zwierzęciem jest nadrzędny i niezależny od stosunku własności do niego, bo porzucenie penalizowane jest tu przede wszystkim jako uchylenie się od zobowiązania do opieki.

Co do innych przyczyn, dla których zwierzęta stają się bezdomne, art 183 § 2 kc stanowi, iż przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły.

Nie podważa to jednak tezy, że ustawowe regulacje dotyczące zadania gminy wobec zwierząt bezdomnych są dostateczne i obywają się bez potrzeby odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących rzeczy. W świetle powyższych rozważań, zdaniem skarżącego, normę z art 183 § 2 kc odnosić można wyłącznie do zwierząt, wobec których nie ma gminnego zobowiązania do opieki w rozumieniu ustawy (przede wszystkim są to zwierzęta inne niż domowe i gospodarskie, bo tylko te dwie kategorie mogą być bezdomne). Takie zwierzęta nie podlegają publicznemu zadaniu gminy zapewnienia im opieki, choć mogą rodzić konieczność działania

gminy tytułem innych jej zadań i potrzeb. I wtedy to, rozstrzygnięcie o postępowaniu z nimi będzie poddane m. in. odpowiednio stosowanym przepisom o rzeczach znalezionych.

Gmina Starachowice w odpowiedzi na skargę kasacyjną, ustosunkowując się do zarzutów skargi kasacyjnej wskazała, iż zwierzęta co do zasady traktuje się jako rzeczy ruchome, choć szczególnego rodzaju ze względu na zdolność zwierząt do poruszania się, odczuwania itp. Na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, w sprawach w niej nieuregulowanych do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Stąd też w obrocie cywilnoprawnym zwierzęta traktowane są jak rzeczy, np. stanowią przedmiot prawa własności, użyczenia itp. Gmina powołała się przy tym na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 12.04.1988 r. III CZP 22/88, w której Sąd stwierdził, że zwierzęta w stanie wolności są przedmiotami materialnymi i stają się rzeczami z chwilą zawładnięcia nimi i objęcia w posiadanie samoistne; z tą chwilą stają się przedmiotem prawa własności.

Gmina podniosła, że zwierzę porzucone a następnie przygarnięte przez określony podmiot staje się własnością tej osoby, gdyż w odniesieniu do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły, stosuje się odpowiednio przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14.06.1966r. w sprawie rzeczy znalezionych (§15 Rozporządzenia) – a także przepisy kodeksu cywilnego (art. 180 i nast.). W świetle powyższego, w przypadku zwierzęcia porzuconego, gmina staje się jego właścicielem od momentu objęcia go w posiadanie, tj. z chwilą wyłapania. W takim przypadku, gmina może po upływie terminów określonych w przedmiotowej uchwale, zwierzę sprzedać.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionej podstawy.

Stosownie do art. 183 § 1 ppsa, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Mając na uwadze fakt, iż w rozpoznawanej sprawie nie zachodzą przesłanki powodujące nieważność postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył się do oceny podstaw powołanych w skardze kasacyjnej.

Skarżący kasacyjnie nie zgadza się z orzeczeniem WSA w Kielcach, uznającym za zgodne z prawem postanowienie § 6 pkt 2 Uchwały w zakresie, w którym dozwala na sprzedaż psów i kotów, wyłapanych jako bezdomne i umieszczonych w schronisku, po terminie, wskazanym w pkt. 1 § 6 Uchwały.

Jako podstawę skargi kasacyjnej wskazano art. 174 pkt 1 ppsa. Sformułowanie w skardze kasacyjnej wyłącznie zarzutu naruszenia prawa materialnego powoduje, że przedmiotem rozważań w postępowaniu kasacyjnym jest wyłącznie zagadnienie poprawności dokonanej przez Sąd I instancji wykładni bądź zastosowania przepisów prawa materialnego. W niniejszej sprawie są to: art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust 1 ustawy z o ochronie zwierząt (T. j. Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 ze zm., dalej ustawa) oraz art. 180, art. 181, art. 183 § 2 i 187 Kodeksu cywilnego (ustawa z 23.04.1964 r., Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej kc). Błędna wykładnia wymienionych przepisów ustawy o ochronie zwierząt polega, zdaniem kasatora, na uznaniu tych regulacji za niewystarczające i wymagające przywołania przepisów dotyczących rzeczy. Z kolei niewłaściwe zastosowanie wskazanych przepisów kc polega na uznaniu, iż odnoszą się one do zwierząt bezdomnych.

Zdaniem orzekającego NSA, zarzut niewłaściwej interpretacji art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 ustawy, poprzez sięganie do regulacji kc, nie jest uzasadniony. Art. 1 ust. 2 ustawy zawiera odesłanie – w zakresie nieuregulowanym w ustawie - do przepisów dotyczących rzeczy. Pojęcie rzeczy definiuje i normuje stosunki prawnorzeczowe kc. W piśmiennictwie wskazuje się, że traktowanie zwierząt tak jak rzeczy ma znaczenie przede wszystkim ze względu na rozstrzygnięcie kwestii własności (M. in. W. Radecki, Ustawy: o ochronie zwierząt, o doświadczeniach na zwierzeniach – z komentarzem, Difin 2007, s. 39). Podkreślić przy tym należy, że ustawa każe stosować przepisy dotyczące rzeczy "odpowiednio". Zastrzeżenie to wiąże się z

akcentowaną przez kasatora derefikacją zwierząt. Tym mianem określa się wyraźnie stwierdzenie, że zwierzę nie jest rzeczą (art. 1 ust. 1 ustawy). Wprowadzenie derefikacji zwierząt wpłynęło na doktrynę prawa cywilnego. Znalazło to m. in. wyraz w podziale obiektów będących elementami przedmiotu stosunku cywilnoprawnego. W ramach obiektów materialnych wyróżnia się: rzeczy w ścisłym techniczno-prawnym znaczeniu, tzw. rzeczy *sui generis* oraz zwierzęta jako istoty żyjące, nie będące wobec tego przedmiotami (M. Nazar, "Normatywna derefikacja zwierząt – aspekty cywilnoprawne" [w: Prawna ochrona zwierząt" pod red. M. Mozgawy, Lublin 2002, s. 134). Normatywna derefikacja zwierząt spowodowała, iż odpowiednikiem prawa własności (rzeczy) jest prawo własności zwierzęcia, które jednak – ze względu na przedmiot niebędący rzeczą, nie jest własnością w rozumieniu art. 140 kc. Przepisy kc o treści i wykonywaniu własności mają tutaj tylko odpowiednie zastosowanie (M. Nazar, j. w. s 136). W piśmiennictwie podkreśla się, że "odpowiedniość" stosowania ma wynikać zarówno z litery, jak i aksjologii ustawodawstwa ochronnego dotyczącego zwierząt. Podkreślić zwłaszcza należy, że ograniczeniu ulega wykonywanie praw właścicielskich wobec zwierząt, w szczególności przez ustanowienie zakazu okrutnego ich traktowania.

Uwzględniając powyższe, nie sposób nie zgodzić się z kasatorem, który stwierdza, że przepisy prawa cywilnego o rzeczach mogą znajdować odpowiednie zastosowanie do zwierząt, ale jedynie po wykazaniu, że w danym przypadku mamy do czynienia ze sprawą wykraczającą poza dziedzinę uregulowaną w ustawie (art. 1 ust. 2 ustawy). Zgodzić się jednak nie można z twierdzeniem, że uchwała dotyczy spraw całkowicie uregulowanych w ustawie, stąd nie było potrzeby sięgania do przepisów kc dotyczących rzeczy. Na potrzebę taką wskazuje choćby – wyznaczające jedną ze spornych płaszczyzn w niniejszej sprawie - użyte przez uchwałodawcę, za ustawą, pojęcie: "porzucenia" w odniesieniu do zwierzęcia. "Porzucone" zwierzęta (domowe lub gospodarcze), obok tych, które uciekły lub się zabłąkały, są – według terminologii uchwały, a także i ustawy – zwierzętami bezdomnymi. W odniesieniu do zwierząt bezdomnych, ustawa normuje obowiązek gminy opieki nad nimi oraz "wyłapywania" (art. 11 ust 1). Delegacja ustawowa przewiduje wydanie przepisów wykonawczych dotyczących zasad i warunków wyłapywania zwierząt bezdomnych (art. 11 ust. 2). Zaś rada gminy uchwałą określa wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz "rozstrzygnięcie" o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami (art. 11 ust. 3). Tak określony przedmiot regulacji ustawy, przepisów wykonawczych i uchwały nie uwzględnia relacji prawnorzeczowych dotyczących bezdomnych zwierząt, które mają istotne znaczenie, także w kwestiach "rozstrzygnięcia" o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami. Ustawa nie zawiera przepisów cywilnoprawnych regulujących prawo własności i obrót zwierzętami.

Uogólniając powyższe uwagi, ustawodawca uchwalając ustawę o ochronie zwierząt i przyjmując, że zwierzę nie jest rzeczą, chciał zagwarantować humanitarne traktowanie zwierząt, także bezdomnych. Dlatego m. in. nakazał gminie zapewnienie opieki wobec bezdomnych zwierząt. Środkiem do tego celu, jak trafnie wskazuje skarżący, jest m. in. wyłapywanie takich zwierząt. Jednakże kwestie regulacji trybu i sposobu nabycia praw do zwierzęcia pozostają poza ramami przedmiotowej ustawy. Szczególne uregulowanie dotyczące opieki nad zwierzęciem i penalizacji zaniechania sprawowania opieki nad zwierzęciem (do którego to wątku NSA powróci), nie zmienia zasad uregulowanych w kc, o czym świadczy wyraźne odesłanie zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Jak już podkreślano, jest to odesłanie z zastrzeżeniem "odpowiedniości". Odpowiednie zastosowanie przepisów (do czego nawiązuje treść art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt) nakazuje przy ich interpretacji uwzględnienie ewentualnych różnic między instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odesłania. W rezultacie odpowiednie zastosowanie przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost, zastosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub na odmowie jego zastosowania ze względu na występujące różnice (zob. Lech Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006 str. 215). Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, uznać należy, iż w formule derefikacji zwierzęcia zawarty jest nakaz skierowany do organu orzekającego, aby w każdym wypadku zastosowania przepisów prawa cywilnego w odniesieniu do zwierząt rozważył, czy ewentualnie wchodzące w grę przepisy nie wymagają reinterpretacji z uwagi na to, że

przedmiotem np. sprzedaży jest zwierzę, a więc istota żyjąca. Nie przeczy to jednak regule (odpowiedniego) stosowania do zwierząt, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, przepisów dotyczących rzeczy.

Także z drugim zarzutem skargi kasacyjnej nie sposób się zgodzić. Według skarżącego kasacyjnie, Sąd I instancji niewłaściwie zastosował wskazane przepisy kc: art. 180, art. 181, art. 183 § 2 i 187 uznając, iż odnoszą się one do zwierząt bezdomnych. Zdaniem kasatora, przepisy te mogą się odnosić jedynie do tych zwierząt, wobec których "nie ma gminnego zobowiązania do opieki w rozumieniu ustawy". Kasator wyjaśnia, iż chodzi o zwierzęta inne, niż domowe i gospodarskie. Jak z powyższego wynika, kasator niejako przeciwstawia kategorie opieki w rozumieniu ustawy – nad zwierzętami i kategorię własności, jako prawa, które można nabyć wobec zwierzęcia bezdomnego, przy czym szczególnie akcentowany jest ww. pogląd do przypadków porzucenia.

Regulacja ustawy nakazuje przyjąć, iż czyn porzucenia zwierzęcia przez człowieka (art. 4 pkt 16) jest związany z zamiarem pozbycia się zwierzęcia. Wskazuje na to art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy, w myśl którego porzucenie zwierzęcia, a w szczególności psa lub kota, przez właściciela lub inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje, stanowi jeden z przypadków znęcania się nad zwierzęciem. Takie założenie, w przypadkach porzucenia zwierzęcia, pozwala stosować normę zawartą w art. 181 kc.

Kwestia porzucenia zwierzęcia z zamiarem wyzbycia się jego własności jest przedmiotem rozważań literatury cywilistycznej, z których orzekający NSA będzie korzystał. Ujmując rzecz skrótowo, m. in. podnoszono, że stosowanie art. 180 kc wobec porzuconych (z zamiarem pozbycia się) zwierząt nie byłoby skuteczne w związku z art. 58 § 1 kc, według którego czynność prawna sprzeczna z ustawą (tu: porzucenie, które jest formą znęcania się nad zwierzęciem – art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy) jest nieważna. NSA podziela pogląd, iż należy stosować art. 180 i art. 181 kc, mając na uwadze także kwestie humanitarne. Właściciel traci własność psa i nie trzeba czekać na wyrok skazujący za znęcanie się, który przecież może nigdy nie zapaść. Ten, kto takiego porzuconego psa przygarnie, staje się jego właścicielem i takie rozwiązanie jest "odpowiednim" stosowaniem przepisów dotyczących rzeczy do zwierząt (W. Radecki, j. w. s. 40). Nadto, w komentarzach do kodeksu cywilnego podnosi się, że jest kwestią otwartą, czy porzucenie rzeczy w rozumieniu art. 180 kc jest czynnością prawną realną, czy też działaniem czysto faktycznym (patrz np. E. Skowrońska-Bocian [w:] "Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-449/11, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2005, s. 566). Przy założeniu, że porzucenie jest działaniem czysto faktycznym, jasnym jest, że porzucający zwierzę traci jego własność. Zwierzę porzucone staje się niczyje, a – jak już była o tym mowa - stosując odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (art. 1 ust. 2 ustawy) dojść należy do wniosku, że własność porzuconego zwierzęcia nabywa ten, kto objął je w posiadanie samoistne (art. 181 kc). Dlatego zwierzę porzucone, wyłapano i oddane do schroniska, może być zbyte. Takiego rozumowania nie można powielić w odniesieniu do zwierzęcia, które zabłąkało się lub uciekło, gdyż wtedy właściciel nie traci jego własności, a odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o rzeczach znalezionych (art. 183 § 2 kc).

Uwzględniając powyższe rozróżnienie, orzekający NSA podziela pogląd WSA w Kielcach, że § 6 uchwały w zakresie, w jakim stanowi o możliwości sprzedaży psów i kotów po terminach wskazanych w ust. 1, jest zgodny z ustawą, z uwzględnieniem odpowiedniego stosowania przepisów kc. Przy czym ma rację Sąd I instancji wyjaśniając, że w odniesieniu do zwierząt, które uciekły lub zabłąkały się, należy uwzględnić nakaz odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących rzeczy znalezionych. Chodzi o uwzględnienie terminów wskazanych w art. 187 kc, po upływie których rzecz staje się własnością nowego podmiotu. Tak więc, w odniesieniu do zwierząt, które uciekły lub zabłąkały się, terminy wymienione w § 6 ust. 1 uchwały są terminami "otwartymi". W odniesieniu do zwierząt porzuconych art. 187 nie znajduje zastosowania, stąd bezpośrednio po upływie terminów wskazanych w uchwale, zwierzę może być sprzedane.

W tym stanie rzeczy, skoro skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, działając na podstawie art. 184 ppsa, orzeczono jak w sentencji wyroku.

