

Sygn. akt II SA/Sz 46/22

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 maja 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska, Asesor WSA Krzysztof Szydłowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 maja 2022 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kołobrzegu

na uchwałę Rady Gminy Rymań

z dnia 23 lutego 2021 r. nr uchwała XXI/176/21

w przedmiocie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rymań w 2021 roku

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 9 ust. 2 w zakresie słowa „bezdomych”,
- II. oddala skargę w pozostałej części.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Anita Jankowska

UZASADNIENIE

Rada Gminy Rymań, dalej: „organ”, „uchwałodawca”, podjęła w dniu 23 lutego 2021 r. uchwałę nr XXI/176/2021, w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rymań w 2021 roku (Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2021 r. poz. 1211), dalej: „program”, „uchwała”.

W myśl § 1 ust. 2 programu jego celem jest zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rymań, zapewnienie właściwej opieki bezdomnym zwierzętom domowym i gospodarskim oraz wolno żyjącym kotom, przebywającym w granicach administracyjnych Gminy Rymań.

Prokurator Rejonowy w Kołobrzegu, dalej „skarżący”, złożył skargę na uchwałę i zarzucił jej naruszenie:

- art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638) - zwanej dalej: „u.o.z.”, w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej „u.s.g.”, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej: „Konstytucja RP”, polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej do wydania uchwały i nieuprawnioną modyfikację, poprzez wskazanie w § 9 ust. 2 programu, że na skutek zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej realizowane będzie przez gminę poprzez zlecenie tego zadania lekarzowi weterynarii, z którym gmina podpisuje umowę, w sytuacji gdy z treści art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. wynika, że program obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych - generalnie - z udziałem zwierząt, nie zaś jedynie bezdomnych zwierząt;
- art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez niewskazanie konkretnych sposobów wydatkowania kwot przeznaczonych na realizację programu i wskazanie w § 5 ust. 1 programu jedynie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację.

Podnosząc powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator, odnośnie pierwszego zarzutu, powołał przepis § 9 ust. 2 i 4 uchwały i wskazał, że z treści art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. wynika, że program obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych - generalnie - z udziałem zwierząt, nie zaś zwierząt wolno żyjących, bezdomnych.

Wypowiadając się odnośnie drugiego zarzutu Prokurator powołał brzmienie § 14

ust. 1 uchwały i podzielił pogląd WSA w Krakowie, zgodnie z którym z literalnego brzmienia art. 11a ust. 5 u.o.z. wynika, że poza wskazaniem wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, należy również uregulować w programie sposób wydatkowania tych środków. Brak zapewnienia środków finansowych na określone zadanie, obligatoryjnie wskazane w ustawie, w praktyce może oznaczać brak możliwości realizacji takiego zadania. Pozostawienie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu dopiero w później zawieranych umowach, narusza przepisy prawa. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań, z konkretnym sposobem ich wydatkowania już w programie, pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją. Powyższe również należy uznać, za gwarancję faktycznego wykonania poszczególnych zadań, które są liczne. Brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego w tym zakresie stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

W odpowiedzi na skargę, w piśmie z dnia 14 stycznia 2022 r., Rada Gminy Rymań, reprezentowana przez Wójta Rymania wniosła o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej „p.p.s.a.”), jak i odstąpienie od obciążenia jej kosztami.

W uzasadnieniu organ wskazał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż argumenty skarżącego są słuszne i zasadne. Organ wniósł jednak o umorzenie postępowania w sprawie jako bezprzedmiotowego, z uwagi na to, że uchwała była jednoroczna, a program obowiązywał w poprzednim roku i nie przenosi skutków swego działania na lata następne, wobec czego z punktu widzenia celowości postępowania uchylanie tego aktu jest bezzasadne. Skoro zaskarżona uchwała już nie obowiązuje, to skarga jest bezprzedmiotowa, a postępowanie sądowe winno zostać umorzone.

W związku z powyższym organ oświadczył, że w zakresie posiadanych kompetencji, przy sporządzaniu nowego projektu aktu prawnego w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rymań w 2022 roku uwzględni uwagi Prokuratora i podejmie nową uchwałę w zakresie zgodnym z przepisami aktualnie obowiązującego prawa i w obecnym stanie prawnym. Podjęcie wyżej wskazanych czynności, celem wyeliminowania stwierdzonych błędów, nastąpi na sesji Rady Gminy w terminie przewidzianym ustawowo tj. do dnia 31 marca bieżącego roku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz indeks 4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 r. poz. 374 ze zm.) w związku z wystąpieniem przesłanek w przepisie tym wymienionych. Sąd rozpatrywał sprawę w składzie trzech sędziów.

Dopuszczalność wniesienia skargi przez Prokuratora i jej rozpoznania przez wojewódzki sąd administracyjny, w świetle przepisów art. 3 § 2 pkt 5 i art. 8 § 1 p.p.s.a. jest bezsporna. Podobnie, nie wymaga dowodzenia fakt, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego gdyż wynika to wprost z art. 11a ust. 1 u.o.z. w związku z art. 40 ust. 1 u.s.g.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przy ocenie legalności aktu prawa miejscowego jakim jest zaskarżony program, będący aktem zawierającym normy o mieszanym abstrakcyjno- konkretnym charakterze, należy mieć na względzie zarówno to, że akt ten nie może naruszać regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W ocenie Sądu skarga Prokuratora okazała się częściowo zasadna. W § 9 ust. 2 programu Sąd dopatrzył się bowiem istotnego naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zaskarżona uchwała utraciła moc na skutek upływu okresu obowiązywania tj. wygasła z końcem dnia 31 grudnia 2021 r. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44), zgodnie z którym zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu

poprzedzającego jej podjęcie. W uchwale zaś z 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że „przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości”. Tak więc utrata mocy aktu przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. Wygaśnięcia mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały nie można także traktować w kategoriach autoweryfikacji zaskarżonego aktu przez organ, który akt ten wydał na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. W przepisie tym jest mowa o uwzględnieniu skargi w zakresie właściwości tego organu. W skardze do Sądu wniesiono natomiast o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Rada Gminy nie ma zaś kompetencji ani do stwierdzenia nieważności swojej uchwały ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem. Tak więc utraty mocy obowiązującej uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi (por. wyrok NSA z dnia 7 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07).

Podkreślić ponownie należy, że zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej wygaśnięcie z mocy prawa. A dopiero wyniki dokonanej kontroli sądowej dające podstawy do zastosowania art. 147 § 1 p.p.s.a. będą niosły za sobą taki skutek, że dany przepis uchwały będzie należało traktować tak, jakby nigdy nie został podjęty (uchwalony). Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że wygaśnięcie mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania wniesionej na nią skargi, a tym samym wniosek organu, zgodnie z którym Sąd powinien umorzyć postępowanie, ponieważ uchwała utraciła moc obowiązującą, nie zasługuje na uwzględnienie. Nie ma zatem przeszkód, aby w razie stwierdzenia naruszenia prawa, sąd mógł stwierdzić nieważność uchwały, mimo że ustała moc wiążąca tego aktu (art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).

Przy tym wyjaśnić należy, że Sąd zasadniczo nie orzeka o stwierdzeniu nieważności całej uchwały, lecz jedynie stwierdza nieważność poszczególnych zapisów uchwały w sytuacji, gdy są niezgodne z prawem. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonymi przepisami prawa ustrojowego, materialnego, czy procedury podejmowania aktów. Sprzeczność ta musi być oczywista i bezpośrednia oraz wynikać wprost z treści danego przepisu. Uchwała może zawierać szereg przepisów, a jedynie ich część może być niezgodna z prawem, nie ma więc podstaw do stwierdzenia nieważności całej uchwały. W związku z powyższym Sąd przyjął, że wniosek Prokuratora

o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości odnosi się wyłącznie do kwestionowanych w skardze zapisów tej uchwały.

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, że nie każde naruszenie prawa stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy. Sankcję nieważności można zastosować jedynie wówczas, gdy stwierdzone naruszenia mają charakter istotny. Ustawa nie zawiera wskazania, jakiego rodzaju uchybienia należy kwalifikować jako istotne, jednak w świetle jednolitych poglądów judykatury i doktryny, za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., o sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r., o sygn. akt SA/Gd 327/95; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., o sygn. akt IV SA/Wr 625/11). Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (vide: M. Stahl, Z. Kmiecik. Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z.1-2).

Z powyższych uwag wynika, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w oczywistej i wyraźnej sprzeczności z przepisami prawa obowiązującymi w dacie jej podjęcia, przy czym naruszenie prawa musi mieć charakter istotny, przez co należy rozumieć wadę kwalifikowaną, która jest czymś więcej niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa. Chodzi tu o uchybienia mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń prawa, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Wyjaśnić należy, że podstawową regułą działania administracji w demokratycznym państwie prawa jest zawarta w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności - czyli zasada działania organów administracji w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta obejmuje również działanie organów uchwałodawczych gmin w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. W tym względzie organy te związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Również akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe, stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (art. 94 Konstytucji RP). Nie mogą więc wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe ani czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych. Zatem nie

każde uchybienie, w tym polegające na powtórzeniu norm ustanowionych innymi przepisami powszechnie obowiązującego prawa, koniecznym czyni skorzystanie przez sąd z uprawnienia wynikającego z art. 147 § 1 p.p.s.a. Jeżeli dany przepis Regulaminu nie stanowi niedozwolonej modyfikacji innej obowiązującej normy prawa (ustawowej definicji, ustawowego zakresu odpowiedzialności), a jedynie jej powtórzenie lub przypomnienie, to naruszenie polegające na wykazywanym, niewątpliwym naruszeniu zasad techniki prawodawczej, nie stanowiło istotnego naruszenia prawa, które skutkować musiałyby stwierdzeniem nieważności.

Dodać należy, że w doktrynie zwraca się uwagę, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej nie może stanowić formalnego wzorca nadzorczej lub sądowej kontroli legalności aktów prawa miejscowego, a jedynie – i to wyjątkowo – wzorzec posiłkowy. Reguły wynikające z Zasad techniki prawodawczej nie powinny być kwalifikowane jako reguły „ważnego” dokonywania czynności prawodawczych, lecz jako reguły „poprawnego” dokonywania takich czynności. A zatem akt prawa miejscowego wydany z naruszeniem tych zasad będzie aktem wadliwym, ale ważnym” (por. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, „Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 20; D. Dąbek „Prawo miejscowe”, wyd. Wolters Kluwer z 2015 r., s. 205).

Zaskarżona uchwała podlega badaniu co do zgodności, przede wszystkim, z przepisami u.o.z. i u.s.g. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, tj. na dzień 23 lutego 2021 r.

Będący zasadniczą podstawą materialnoprawną wydania uchwały przepis art. 11a u.o.z. wskazuje, że:

1. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.
2. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:
 - 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
 - 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
 - 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
 - 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
 - 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
 - 6) usypianie ślepych miotów;
 - 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;

8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

3. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

3a. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

4. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

5. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

6. Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

7. Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:

1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;

2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;

3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

8. Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

Z kolei zarzuty skargi odnoszą się do unormowań § 9 ust. 2 i § 5 ust. 1 uchwały. Przepisy te uchwalono w następującym brzmieniu:

(§ 5.)

1. Koty wolno żyjące, bytujące na terenie wspólnot mieszkaniowych są elementem ekosystemu, a ich obecność zapobiega rozprzestrzenianiu się gryzoni (szczurów, myszy). Koty te nie są zwierzętami bezdomnymi, dlatego nie należy ich wyłapywać ani wywozić, lecz stwarzać warunki bytowania w miejscach ich dotychczasowego schronienia. Koty żyjące na swobodzie nie powinny być umieszczane w schroniskach, lecz wypuszczane na swobodę po wykonaniu kastracji/sterylizacji. Wypuszczanie na swobodę powinno nastąpić w pobliżu miejsca dotychczasowego bytowania zwierzęcia. W okresie, gdy swobodnie żyjące koty nie mają możliwości zdobycia niezbędnej ilości pożywienia, powinny być dokarmiane.

2. Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie realizuje Urząd Gminy poprzez:

- 1) przyjmowanie zgłoszeń o występowaniu skupisk kotów wolno żyjących;
- 2) ustalenie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące;
- 3) zakup i wydawanie karmy społecznym opiekunom (karmicielom) kotów wolno żyjących, którzy zarejestrowani są w Urzędzie Gminy oraz wydawanie skierowań na leczenie i sterylizację kotów będących w pieczy karmicieli, w ramach zawartych umów z zakładami leczniczymi dla zwierząt; Dokarmianie kotów wolno żyjących będzie się odbywało w okresie zimowym od 15 listopada do 15 marca następnego roku w miejscach ich przebywania;
- 4) podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji pozarządowych i Policji.

3. Urząd Gminy prowadzi Rejestr Społecznych Opiekunów Zwierząt, w którym określone jest miejsce przebywania kotów wolno żyjących, ich orientacyjna liczba, ilość przeznaczonej karmy dla kotów wolno żyjących, dane osobowe karmiciela. Informacje uwzględnione w rejestrze będą podlegały sprawdzeniu. Opiekunowie społeczni będą mogli odebrać w wyznaczonym miejscu karmę w celu dokarmiania wolno żyjących kotów.

(§ 9.)

1. Gmina finansuje opiekę weterynaryjną nad bezdomnymi zwierzętami.
2. Na skutek zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej realizowane będzie przez gminę poprzez zlecenie tego zadania lekarzowi weterynarii, z którym gmina podpisuje umowę.
3. Realizacja działań dotyczących bezdomności zwierząt prowadzona będzie w 2021 r. przy współpracy z Lek. Wet. Zbigniewem Koniecznym ul. Kolejowa 16/1, 78-113 Dygowo, reprezentującym Gabinet Weterynaryjny Usługowy Zakład Weterynarii S.C. Edmund Rogoża, Zbigniew Konieczny w zakresie:
 - 1) oceny stanu zdrowia na miejscu zdarzenia wraz z dojazdem na miejsce zdarzenia;
 - 2) podjęcie decyzji o celowości i konieczności leczenia;
 - 3) w przypadku konieczności uśpienie, w celu zakończenia cierpień zwierzęcia;
 - 4) zapewnienie podstawowej opieki weterynaryjnej wraz z dojazdem, obejmującej leczenie zachowawcze/profilaktyczne w miejscu przebywania zwierzęcia oraz niezbędne zabiegi chirurgiczne.
4. Gmina finansuje opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt wolno żyjących, bezdomnych.

Dodatkowo w § 14 aktu uchwałodawca wskazał, że:

1. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zostały zabezpieczone w budżecie Gminy Rymań na 2021 rok w kwocie 49.900,00 zł i będą wydatkowane na pokrycie kosztów:

- 1) odławiania bezdomnych zwierząt i przewóz ich do schroniska;
- 2) zapewnienia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku;
- 3) usług weterynaryjnych objętych Programem;
- 4) szczepienia przeciwko wściekliźnie oraz sterylizacji lub kastracji bezdomnych zwierząt, pochodzących z terenu Gminy Rymań, które zostaną adoptowane;
- 5) zakupu karmy w celu dokarmiania kotów wolno żyjących.

2. W przypadku zaistnienia nieprzewidzianych zdarzeń losowych z zakresu niniejszego Programu (stwarzających zagrożenie dla ludzi lub zwierząt), dopuszcza się zwiększenie środków finansowych na realizację zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

3. Środki finansowe wydatkowane będą poprzez zlecenie konkretnych działań wynikających z Programu, przez pracowników Urzędu Gminy poszczególnym podmiotom, bądź zlecenie zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji, zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.).

Przenosząc powyższe rozważania i powołane uregulowania na tę sprawę, w ocenie Sądu, pierwszy zarzut skargi jest zasadny. Należy zgodzić się z Prokuratorem, że zaskarżona uchwała narusza delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 11a ust. 2 punkt 8 u.o.z., w jakim ogranicza udzielaną pomoc wyłącznie do zwierząt bezdomnych podczas gdy z brzmienia tego przepisu jednoznacznie wynika, że dotyczy zwierząt, a więc grupy zakresowo szerszej niż wskazał to uchwałodawca w przepisie § 9 ust. 2 zaskarżonego aktu. Ponadto w myśl definicji zwierząt bezdomnych zawartej w art. 4 pkt 16 u.o.z., przez "zwierzęta bezdomne" 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. Trudno zatem przyjąć, że na osi czasu, w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego, pomoc zwierzęciu byłaby uwarunkowana ustaleniem przez niewskazany podmiot, albowiem § 9 ust. 2 uchwały normuje jedynie całodobową opiekę weterynaryjną zleconą lekarzowi weterynarii, czy uciekło ono, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, jak i oceną możliwości lub jej braku co do ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało. A w przypadku wystąpienia negatywnych przesłanek i nie uznania zwierzęcia za bezdomne, jak też wolno żyjące (art.

4 pkt 21 u.o.z. i § 9 ust. 4 programu), odstąpienie od udzielenia pomocy. Takie skutki, w ocenie Sądu, wynikają z brzmienia omawianej regulacji, dlatego też nie mogły uzyskać aprobaty jako sprzeczne z powołanymi wyżej uregulowaniami u.o.z. oraz godzące w obowiązek prawny humanitarnego traktowania zwierząt, a ponadto pozostające w opozycji do celu programu w zakresie realizacji zadania Gminy związanego z wykonaniem tego obowiązku.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi, zdaniem Sądu, nie doszło do wskazywanego przez skarżącego istotnego naruszenia prawa. Określony w art. 11a ust. 5 u.o.z. obowiązek wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków został w uchwale zrealizowany w stopniu nie powodującym konieczności ingerencji Sądu. Jak wynika z treści § 14 ust. 1 programu wskazano tu sztywną kwotę środków finansowych na jego realizację (49 900 zł), a w punktach 1-5 tego przepisu wymieniono na jakie cele będą one wydatkowane (odławianie bezdomnych zwierząt i przewóz ich do schroniska; zapewnienie zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku; usługi weterynaryjne objęte programem; szczepienia przeciwko wściekliznie oraz sterylizacji lub kastracji bezdomnych zwierząt, pochodzących z terenu Gminy Rymań, które zostaną adoptowane; zakupu karmy w celu dokarmiania kotów wolno żyjących).

Ponadto w kwestii finansowania opieki nad kotami wolno żyjącymi w § 5 ust. 2 programu wskazano mechanizm, którego spełnienie warunków poprzez zgłoszenie zapotrzebowania, po ustaleniu skupisk kotów jak i miejsc ich przebywania, następnie będzie determinowało wystąpienie skutków finansowych odpowiednio, co do ilości karmy oraz usług weterynaryjnych w ramach zawartej umowy, której zapisy będą precyzować sposób płatności i wystawiania rachunków bądź faktur za faktycznie przeprowadzone usługi.

Tym samym, w ocenie Sądu, uchwałodawca uczynił zadość wymogom przewidzianym w przepisie art. 11a ust. 5 i u.o.z. Uchwała zawiera w uregulowaniach § 14 ust. 1 i § 5 ust. 2 pkt 3 elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, a powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że program nie jest fikcją i umożliwi faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Mając na uwadze powyższe rozważania i wobec niestwierdzenia w sprawie innych istotnych uchybień mających istotny wpływ na wynik sprawy, które należało uwzględnić

Sygn. akt II SA/Sz 46/22

z urzędu, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do § 9 ust. 2 w zakresie słowa „bezdomych”, natomiast na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę Prokuratora w pozostałej części.

Powołane w uzasadnieniu orzeczenia dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Anita Jatożewska