

Sygn. akt II SA/Sz 34/23

~~Wyrok/Postanowienie~~

z dnia ..... 25.05.2023

sygn. akt ..... 24/23  
jest prawomocny(e)

od dnia ..... 22.07.2023

podpis st. ref. Sądowego

St. Referendarz Sądowy

Monika Bieńkowska

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Grzegorzczak-Meder (spr.), Sędzia WSA Joanna Wojciechowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 maja 2023 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kołobrzegu  
na uchwałę Rady Gminy Rymań  
z dnia 28 marca 2022 r. nr XXVIII/235/22  
w przedmiocie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz  
zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rymań w 2022 roku

oddala skargę.



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

Aneta Ciesielska

### Uzasadnienie

Dnia 28 marca 2022 r. Rada Gminy Rymań podjęła uchwałę nr XXVIII/235/22 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rymań w 2022 roku, która następnie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 1 kwietnia 2022 r. pod poz. 1373.

Skargę na powyższą uchwałę złożył Prokurator Rejonowy w Kołobrzegu wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Prokurator jednocześnie zarzucił Radzie istotne naruszenie prawa tj.:

1. art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r., poz. 572, zwanej dalej: „u.o.z.”) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej do wydania uchwały i dokonanie nieuprawnionej modyfikacji, polegającej na przyjęciu w § 2 ust. 2 uchwały, iż odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu gminy Rymań zajmuje się schronisko, w przypadku gdy realizacja zadania określonego w treści art. 11 a ust. 2 pkt 3 u.o.z. w zw. z art. 11a ust. 4 u.o.z., może zostać powierzona wyłącznie podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt;

2. art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. poprzez niezrealizowanie upoważnienia ustawowego i przyjęcie w § 11 ust. 1 uchwały przepisu stanowiącego, że ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt będzie odbywać się poprzez sterylizację psów i kotów, którą realizują schronisko oraz organizacje pozarządowe, w sytuacji gdy art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. stanowi o obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt;

3. art. 11 a ust. 5 u.o.z. poprzez niezrealizowanie upoważnienia ustawowego, polegającego na niewskazaniu konkretnych sposobów wydatkowania kwot przeznaczonych na realizację celów programu określonych w art. 11 a ust. 2 pkt 7 u.o.z.

W uzasadnieniu Prokurator podniósł, że w § 11 ust. 1 Programu wskazano, iż ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt będzie odbywać się poprzez sterylizację psów oraz kotów, którą realizują schronisko oraz organizacje pozarządowe. Takie sformułowanie przepisu wskazuje na niezrealizowanie przez Radę upoważnienia ustawowego określonego w art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., który stanowi o obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt.

Zdaniem Prokuratora przepis powinien jednoznacznie wskazywać jaki podmiot wykonuje zabiegi sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Analiza przepisu może prowadzić do wniosku, że wymienione zabiegi w istocie mogą wykonywać

osoby pracujące w schronisku, co jest niedopuszczalne, a nie podmioty medyczne. Z treści przepisu powinno jednoznacznie wynikać, jaki podmiot leczniczy wykonuje wskazane zabiegi, w jakich okolicznościach i jakie istnieją przeciwwskazania do ich wykonania.

W dalszej części skargi zwrócono uwagę na kwotę 68 000 zł jaką Rada Gminy Rymań przeznaczyła na realizację Programu jednocześnie zarzucając, że w uchwale nie zostały jednak przewidziane środki finansowe na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. polegającego na zapewnieniu miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym.

Odwołując się do poglądu wyrażonego w orzecznictwie sądów administracyjnych podniósł, że z literalnego brzmienia art. 11 a ust. 5 u.o.z. wynika, że samo wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu nie jest wystarczające, gdyż regulacja winna również obejmować sposób wydatkowania tych środków. Brak zapewnienia środków finansowych na określone zadanie, obligatoryjnie wskazane w ustawie w praktyce może oznaczać brak możliwości realizacji takiego zadania.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Rymań, reprezentowana przez Wójta, wniosła o jej oddalenie.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj.: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”), sądy administracyjne właściwe są w sprawach z zakresu kontroli zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z

art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rada Gminy Rymań z dnia 28 marca 2022 r., nr XXVIII/235/22 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rymań w 2022 roku (Dz. Urz. Woj. Zach. z 2022 r. poz. 1373, dalej: „Program”).

Podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559, dalej: „u.s.g.”) oraz art. 11a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 572, dalej: „u.o.z.”).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. W myśl art. 11a ust. 1 u.o.z. 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.

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 (art. 11a ust. 2 u.o.z.).

Prokurator zarzucił prawodawcy lokalnemu przekroczenie delegacji ustawowej i dokonanie nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 11a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 11a ust. 4 u.o.z., wyrażające się w przyjęciu w § 2 ust. 2 zaskarżonego aktu, że odławianiem bezdomnych zwierząt z terenu gminy Rymań zajmuje się schronisko, z którym współpracuje gmina, bądź przygotowani do tego pracownicy Urzędu Gminy. Zdaniem Prokuratora, realizacja zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt może zostać powierzona wyłącznie podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie. Stosownie do treści art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. Program reguluje w szczególności kwestię odławiania bezdomnych zwierząt, zaś w myśl art. 11a ust. 4 ww. ustawy realizacja tego zadania może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Z brzmienia powyższych przepisów

wynika jedynie możliwość wykonania tego zadania przez podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt, która nie wyklucza jego realizacji przez inne podmioty, w tym również nieprowadzące schronisko dla zwierząt. Właśnie taka sytuacja jak opisana w drugim przypadku została przewidziana w § 2 ust. 2 Programu, w którym zajęcie się kwestią odławiania bezdomnych zwierząt powierzono schronisku, z którym współpracuje gmina, jak również przygotowanym do tego pracownikom Urzędu Gminy.

Podobnie brak jest podstaw do uwzględnienia zarzutu Prokuratora dotyczącego niezrealizowania upoważnienia ustawowego stanowiącego o obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. Zauważyć bowiem należy, że w § 11 ust. 1 lit. a uchwały prawodawca lokalny podał, że ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację psów i kotów, realizuje schronisko – poprzez obowiązkowe przeprowadzanie zabiegów sterylizacji zwierząt przyjętych do schroniska, z wyjątkiem zwierząt, u których istnieją przeciwwskazania do wykonania tych zabiegów z uwagi na stan zdrowia.

Nie jest natomiast uzasadniony argument polegający na obowiązku wskazania w Programie konkretnego podmiotu leczniczego, który ma wykonywać zabiegi, w jakich okolicznościach i jakie istnieją przeciwwskazania do ich wykonania. Z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zwierząt wynika jedynie, że Program ma tego rodzaju zadanie przewidywać i zapewniać („obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt”), nie zobowiązuje przy tym prawodawcy lokalnego do wskazania konkretnego podmiotu, który będzie ten zabieg w schronisku wykonywał. Jednocześnie zauważyć należy, że w § 11 ust. 1 lit. a zaskarżonego aktu przewidziano okoliczności, w jakich sterylizacja będzie przeprowadzana, czyli w przypadku przyjęcia zwierzęcia do schroniska. Jak również wskazano, że zabieg ten nie będzie przeprowadzany u zwierząt, u których ze względu na stan zdrowia istnieją przeciwwskazania do jego przeprowadzenia.

Sąd nie podzielił także zarzutów Prokuratora odnoszących się do niewskazania sposobu wydatkowania kwoty przeznaczonej na realizację jednego z celów Programu określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., a dotyczącego gospodarstwa rolnego w którym ma zostać zapewnione miejsce dla zwierząt gospodarskich.

Sąd miał na uwadze, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, że lokalny prawodawca zobowiązany został przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu - sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest bowiem wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu (zob. wyroki NSA z: dnia 1 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OSK 57/22, z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, publ. na stronie [www.orzreczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzreczenia.nsa.gov.pl)).

Podkreślenia wymaga, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 sierpnia 2022 r. (sygn. akt I OSK 427/22) podał, że przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. stanowi nie o wskazaniu środków na realizację poszczególnych zadań ("działań"), ale na realizację programu jako pewnej całości ("jego realizację"). Nie wyklucza to ogólnego określenia środków dla kilku zadań, bądź też poprzez wskazanie podmiotów realizujących zadania zawarte w programie. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko, że bardziej czytelne byłoby wyraźne wyodrębnienie kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań, ale nie można uznać za istotne naruszenie prawa między innymi określenia środków dla kilku zadań łącznie, oczywiście pod warunkiem takim, że gwarantują one zabezpieczenie finansowe dla realizacji zadań.

Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, gdzie Rada w § 14 ust. 1 Programu wskazała, że wysokość oraz sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu w 2022 roku określa tabela stanowiąca załącznik do niniejszego Programu. W załączniku ustalono ogólną kwotę 68 000 zł na realizację zadań, a następnie określono w punktach wysokość środków i sposób finansowania poszczególnych zadań. Powyższe świadczy o wskazaniu przez Radę wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu, jak również sposobu wydatkowania tych środków.

Niezależnie od powyższego należy mieć przy tym na względzie, że uchwała dotyczyła roku 2022 i obowiązywała do końca tego roku, którą to okoliczność Prokurator winien uwzględnić przy ocenie celowości wnoszenia skargi na ten akt prawa miejscowego dnia 20 grudnia 2022 r., która wpłynęła do organu w dniu 28 grudnia 2022r., czyli na 3 dni przed utratą przez niego mocy obowiązującej.

Sygn. akt II SA/Sz 34/23

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie oddalił skargę na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



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

*Aneta Ciesielska*