

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 5 października 2023 r.

II SA/GI 1036/23

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Gapiński (spr.).

Sędziowie WSA: Beata Kalaga-Gajewska, Krzysztof Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 października 2023 r. sprawy ze skargi Gminy Dąbrowa Górnicza na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 kwietnia 2023 r. nr NPII.4131.1.415.2023 w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewoda Śląski (dalej - Wojewoda, organ nadzoru) zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 27 kwietnia 2023 r. nr NPII.4131.1.415.2023, działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm. - dalej u.s.g.), stwierdził nieważność w całości uchwały nr LIII/936/2023 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej (dalej - Rada Miasta, organ uchwałodawczy) z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowy Górniczej (Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z 2023 r. poz. 2646 - dalej Program, uchwała), jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm. - dalej u.o.z.).

W jego motywach organ nadzoru uznał, że Rada Miasta w § 12 uchwały nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Jego zdaniem, ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne. Prawidłowo środki winny być podzielone na poszczególne zadania ujęte w Programie. Tylko bowiem powiązanie uchwalonych kwot przeznaczonych na realizację Programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań. Ponadto Wojewoda dostrzegł, że w § 9 ust. 1 uchwały bezpodstawnie zawężono całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt jedynie do tych bezdomnych, co stoi w sprzeczności z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, stanowi o wystąpieniu istotnych naruszeń prawa, co uzasadniało stwierdzenie nieważności Programu w całości.

Rada Miasta, reprezentowana przez Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza (dalej - Prezydent Miasta), powołując się na art. 98 ust. 3 u.s.g., wniosła skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 27 kwietnia 2023 r. zarzucając mu naruszenie:

1) art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. poprzez jego błędną wykładnię, a to poprzez uznanie, że program ochrony zwierząt bezdomnych w zakresie wypadków drogowych obejmuje

zwierzęta wolno żyjące (dzikie), podczas gdy zadanie to realizowane jest w zakresie zwierząt wolno żyjących jako zadanie własne gminy z zakresu ochrony przyrody;

2) art. 11 ust. 5 u.o.z. poprzez jego błędną wykładnię, a to poprzez uznanie, że jedynym prawidłowym sposobem wskazania finansowania programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami jest przyporządkowanie kwoty co do każdego z zadań ujętych w art. 11a ust. 2 u.o.z., co z kolei doprowadziło do błędnego wniosku o braku wypełnienia delegacji ustawowej z art. 11 ust. 5 u.o.z.;

3) art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 91 ust. 5 u.s.g., a to poprzez pominięcie dowodów i wyjaśnień przekazanych przez gminę w toku postępowania nadzorczego czyli umów zawartych z podmiotami realizującymi na zlecenie gminy zadania objęte programem opieki nad bezdomnymi zwierzętami, w konsekwencji błędnej oceny, że program nie odpowiada wymogom transparentności oraz zawiera fikcyjne dane;

4) art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 91 ust. 5 u.s.g., a to poprzez niedochowanie obowiązku wyjaśnienia w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, powodów dla których odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej umowom i wyjaśnieniom złożonym przez Gminę.

Wobec powyższego Prezydent Miasta wniósł o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, a także o zasądzenie zwrotu kosztu postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi ustosunkowując się do twierdzenia Wojewody o niezgodności z prawem § 12 uchwały podniesiono, że art. 11a ust. 5 u.o.z. nie narzuca potrzeby podziału kwoty na realizację programu, na poszczególne zadania. Zatem wymaganie, aby do każdego zadania przyporządkowana była konkretna kwota jest zbyt daleko idące, a ponadto ogranicza swobodę gminy w dysponowaniu jej majątkiem. Zaznaczono, że gmina może korzystać z usług podmiotów zewnętrznych przy realizacji zadań wynikających z Programu, w tym może powierzyć realizację kilku zadań jednemu podmiotowi, do czego uprawnia art. 11a ust. 4 u.o.z. Stosownie do tych wyjaśnień, jak twierdzi Prezydent Miasta, zostały przekazane Wojewodzie w toku postępowania nadzorczego kopie umów z wykonawcami usług stanowiących realizację Programu. Jednak organ nadzoru nie ustosunkował do przedstawionych wyjaśnień i dowodów (umów), czym naruszył art. 77 § 1 k.p.a. Konkludując stwierdzono, że wbrew stanowisku Wojewody, przyjęty sposób wydatkowania środków nie jest fikcyjny, skoro odzwierciedla to stan faktyczny.

Z kolei zajmując się § 9 Programu wskazano, że w przepisach ustawy o ochronie zwierząt wyróżnia się zwierzęta: domowe (art. 4 pkt 17 u.o.z.), gospodarskie (art. 4 pkt 18 u.o.z.) i wolno żyjące - dzikie (art. 4 pkt 21 u.o.z.). Z art. 11a ust. 1 u.o.z. wynika, że program dotyczy zwierząt bezdomnych, przez które - w myśl art. 4 pkt 16 u.o.z. - 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. Jak zaznaczono opieką nad zwierzętami dzikimi realizowana jest natomiast na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Zdaniem Prezydenta Miasta, jest to zgodne ze stanowiskiem Ministra Klimatu i Środowiska, wyrażonym w piśmie nr DOP-3.050.38.2021.KW z dnia 7 maja 2021 r. skierowanym do Marszałka Senatu. Dodano przy tym, że pomoc tym zwierzętom realizowana jest w Gminie na podstawie umów z dnia 31 stycznia 2023 r. o nr (...) i (...).

Wojewoda w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

W wyniku przeprowadzenia kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzić należało, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem zaskarżenia jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 27 kwietnia 2023 r. nr NPII.4131.1.415.2023, którym stwierdzono nieważność całej uchwały LIII/936/2023 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbrowy Górniczej, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2 u.o.z.

Przystępując do rozważań dotyczących zasadności stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta, podnieść należy, że w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zestawienie tych dwóch przepisów prowadzi do wniosku, że wyłącznie istotne naruszenie prawa może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

Ustawodawca nie wyjaśnił przy tym co należy rozumieć przez "istotne naruszenie prawa". W judykaturze wypracowano stanowisko, że do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1068/18, Lex nr 2645475). Za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt P 9/02). Może ono polegać na naruszeniu prawa materialnego albo procesowego, o ile naruszenie norm procesowych mogło mieć wpływ na materialne ukształtowanie treści aktu (zob. A. Matan. Art. 91. W: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska, 2018). Ponadto zwraca się uwagę, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić wówczas, gdy uchwała pozostaje w sprzeczności z normą prawną, która jest oczywista i wynika wprost z treści przepisu prawa. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/OI 691/19, Lex nr 2742566).

W niniejszym przypadku organ nadzoru uznał zasadnie, że uchwała ta jest niezgodna z prawem. W myśl art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Obowiązek ten jest realizowany poprzez uchwalany każdego roku przez organ uchwałodawczy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 1 u.o.z.). W akcie tym oprócz określenia poszczególnych zadań (art. 11a ust. 2 u.o.z.) winny być wskazane wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, a także oznaczony sposób wydatkowania tych środków (art. 11a ust. 5 u.o.z.).

Co do wykładni art. 11a ust. 5 u.o.z. podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciło się jednolite stanowisko. Zgodnie z nim, ze sformułowania "program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków" wynika konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów (zarówno wysokości środków finansowych, jak i sposobu ich wydatkowania) w treści uchwalanego programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie "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 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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu (zob. wyroki NSA: z dnia 13 kwietnia 2023 r. sygn. akt I OSK 2341/22, Lex nr 3577913; z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20, Lex nr 3062498; z dnia 29 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 997/20, Lex nr 3064568; z dnia 26 marca 2019 r. sygn. akt II OSK 481/19, Lex nr 2677983).

Mając to na uwadze stwierdzić należy, że § 12 załącznika do uchwały niewłaściwie realizuje delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 5 ustawy. Rada gminy natomiast obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, udzielonego jej przez ustawodawcę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, w ramach tej delegacji nie może więc regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie zobligowana jest do uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi więc respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W szczególności zwraca uwagę § 12 pkt 2 Programu, w którym wskazuje się, że kwota 420.000 zł - przeznaczona jest na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsc w schronisku dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W ocenie Sądu, powyższy podział jest zbyt ogólnikowy w tym zakresie. Nie wiadomo bowiem, jaka kwota ma przypadać na poszczególne zadania. Rozwiązanie przyjęte w spornym załączniku do uchwały stanowi w istocie pozorną realizację delegacji ustawowej. Skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, w tym zawarł w art. 11a ust. 5 u.o.z. bezwzględny wymóg określenia wysokości i sposobu wydatkowania z nim związanych środków, to wskazana kwota na opiekę winna być rozdysponowana na poszczególne zadania, a nie całościowo na większą pulę różnych zadań. Dodać należy, że podnoszony przez Skarżącą brak przeciwwskazań prawnych do powierzenia realizacji kilku zadań jednemu podmiotowi nie zwalnia organu uchwałodawczego od obowiązku działania w granicach i zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z. Dlatego też wyjaśnienia Prezydenta Miasta, jak i przedstawione przez niego umowy, pozostają bez znaczenia dla niniejszej sprawy. Nie można zatem zarzucić organowi nadzoru naruszenie art. 77 § 1 k.p.a.

Przechodząc do oceny § 9 ust. 1 Programu podnieść należy, że wskazywana w nim całodobowa opieka weterynaryjna związana z zdarzeniami drogowymi dotyczy wyłącznie bezdomnych zwierząt, a w szczególności psów i kotów. Istotnie w art. 11a ust. 1 u.o.z. jest mowa, że program ma dotyczyć zwierząt bezdomnych. Pod tym pojęciem należy rozumieć 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 (art. 4 pkt 16 u.o.z.). Poza zakresem tego pojęcia pozostają zwierzęta dzikie. Jednak zwrócić należy uwagę, że ustawodawca precyzując poszczególne zadania w art. 11a ust. 2 u.o.z. posługuje się pojęciem "zwierząt bezdomnych" (pkt 1, 3, 5) oraz pojęciem "zwierząt" (pkt 8). Rozróżnienie to pozwala na przyjęcie, że ustawodawca opieki weterynaryjnej zakreślonej w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. nie zawęził tylko do zwierząt domowych i gospodarskich. Dlatego też zgodzić się należy z Wojewodą, że przepis ten nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom, nie zaś jedynie zwierzętom bezdomnym (domowym lub gospodarskim). Ratio legis wskazanego przepisu jest takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, bez zwłoki wynikającej np. z konieczności poszukiwania właściciela (zob. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r. sygn. akt II OSK 1503/17, Lex nr 2707516; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 921/22, Lex nr 3527698).

Reasumując powyższe Sąd stwierdza, że wskazane przepisy Programu są sprzeczne z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z. Dodać należy, iż organ nadzoru w niniejszym przypadku nie mógł jednak poprzestać na usunięciu z obrotu prawnego wspomnianych uregulowań Programu. Wynika to z faktu, że na skutek takiego zabiegu regulacja Programu stałaby się niekompletna. Inaczej mówiąc, zaskarżony Program nie określałby wszystkich elementów, o których mowa w art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z.

W tym stanie rzeczy Sąd postanowił oddalić skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634).