

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
z dnia 9 listopada 2023 r.

II SA/Sz 659/23

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Renata Bukowiecka-Kleczaj.

Sędziowie WSA: Wiesław Drabik (spr.), Katarzyna Sokołowska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 listopada 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w S. na uchwałę Rady Miejskiej w Dobrzanych z dnia 21 marca 2023 r. nr XLVI/442/23 w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobrzany w 2023 r. stwierdza nieważność § 16 załącznika do zaskarżonej uchwały, stanowiącego "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobrzany w 2023 r."

Uzasadnienie faktyczne

Rada Miejska w Dobrzanych w dniu 21 marca 2023 r. podjęła uchwałę nr XLVI/442/23 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dobrzany w 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2023 r. poz. 1947).

Prokurator Rejonowy w Stargardzie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę z dnia 10 czerwca 2023 r. wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały - z uwagi na istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, dalej: u.o.z.). Zdaniem Prokuratora naruszenie to polegało na powierzeniu w § 16 załącznika do ww. uchwały, realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt w gminie - schronisku dla zwierząt "(...) - Schronisko dla bezdomnych zwierząt sp.z.o.o., ul. (...), (...)" podczas gdy z wykładni przepisów art. 11a ust. 4a contrario w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy u.o.z., wynika, że realizacja tego zadania nie może być powierzona schronisku dla zwierząt.

Skarżący uzasadnił wniosek o stwierdzenie nieważności § 16 ww. uchwały tym, że brak jest możliwości przekazania realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - schronisku.

Przekazanie zdaniem skarżącego tego zadania należy uznać za dokonane niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności kwestionowanego przepisu § 16 przedmiotowej uchwały.

Skarżący podniósł, że zgodnie art. 11a ust. 4 u.o.z. realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. A contrario podmiotowi prowadzącemu schronisko nie może zostać powierzona realizacja

zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Powoduje to, że § 16 załącznika do uchwały narusza art. 11a ust. 4 u.o.z.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Miejskiej w Dobrzanych wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę pełnomocnik organu wskazał, że stanowisko skarżącego jest błędne, gdyż nakazywałoby przyjąć, że realizacja zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1-2 i pkt 7 i 8 u.o.z, nie mogłaby zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, a tymczasem dla przykładu brzmienie art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z tj., że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmuje w szczególności "zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt" całkowicie pozostaje w sprzeczności z tak przedstawioną wykładnią art. 11a ust. 4 ustawy. W ocenie pełnomocnika organu zaprezentowane stanowisko skarżącego, w przedmiocie wykładnia contrario przepisu art. 11a ust. 4 u.o.z świadczy o tym, że to zadanie jest realizowane właśnie za pomocą schroniska dla zwierząt. Ponadto pełnomocnik organu wskazał, że zakwestionowana uchwała jest prawem miejscowym i podlegała nadzorowi Wojewody, który nie zakwestionował regulacji zwartych w przedmiotowej uchwale przed jej publikacją w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Pełnomocnik organu wskazał, że zadanie wymienione w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z jest prowadzone na podstawie zawartej umowy pomiędzy schroniskiem a Przychodnią Weterynaryjną P. W. z siedzibą w C.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm. dalej u.s.g.) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W orzecznictwie podkreśla się, że do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy naruszeń należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał bądź naruszenie prawa materialnego, a także naruszenie procedury podejmowania uchwał, przy czym naruszenia te powinny polegać na pozostawianiu uchwały w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Chodzi tu bowiem o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc. Dany akt lub jego część nie wywołuje wówczas skutków prawnych od samego początku. Istotnymi naruszeniami prawa są więc naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy.

W niniejszej sprawie podstawę materialnoprawną kwestionowanej przez Prokuratora uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.).

Zgodnie z 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. W myśl art. 11a ust. 2 u.o.z., 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.

Zgodnie z ust. 4 tego przepisu realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Obowiązkowe elementy programu zostały zatem określone w art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 i ust. 5 (dotyczący wskazania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu), natomiast fakultatywne określone zostały w ust. 3 (plan znakowania zwierząt w gminie) i 3a (plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie).

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego do tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi więc ściśle respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

W kontrolowanej uchwale Prokurator zakwestionował przepis załącznika § 16 przedmiotowej uchwały jako naruszający art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Zgodnie z § 16: "całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, realizowana jest w formie zawarcia umowy z pomiotem, o którym mowa w § 6 pkt 1 tj. z schroniskiem (...) - Schronisko dla bezdomnych zwierząt sp.z.o.o., ul. (...), (...)".

W ocenie Sądu co do zasady umowa jest podstawową formą powierzenia wykonywania gminnych zadań własnych z zakresu u.o.z.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma dwojaki charakter: z jednej strony jest aktem prawa miejscowego, a więc powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne (powinien być skierowany do ogólnie określonej kategorii podmiotów, określać zasady zachowania w powtarzalnych sytuacjach), a z drugiej - mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, periodyczny charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - podkreśla się jego wykonawczy, konkretny charakter oraz konieczność dostosowania do warunków lokalnych. Pogodzenie tych dwóch wartości (aktu prawa miejscowego i wykonawczego charakteru) powoduje, że program ten w istocie zawiera normy o charakterze mieszanym abstrakcyjno-konkretnym, z naciskiem jednak na cel programu, tj. konieczność konkretyzacji sposobu działania gminy w określonych sytuacjach tak, aby spełnione zostały należyte standardy ochrony zwierząt. Program ochrony zwierząt to zatem plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób działania, a czynności, do których zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany, konkretny. Wykonawczy charakter programu nie zostanie

zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań, pominie się w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania oraz nie wskaże konkretnych środków finansowych i sposobu ich wydatkowania na poszczególne zadania wskazane w programie.

Nie realizuje wykonawczego charakteru programu wskazanie schroniska, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań objętych programem, w sytuacji gdy nie wykonuje ono tego zadania lecz powierza je Przychodni Weterynaryjnej. Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności w nim przewidzianych stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Ponadto spełnia wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy, którzy mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Niewskazanie czy nieprecyzyjne określenie podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a w konsekwencji uniemożliwia skuteczną realizację zadań ustawowych znajdujących konkretyzację w programie (zob. np. wyrok z 16 października 2019 r., II SA/Bd 605/19).

Należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza (przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Uchwała nie realizuje zatem precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanej w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Rada gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jako podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt schroniska, które faktycznie zadania tego nie realizuje, lecz powierza jego wykonanie na podstawie odrębnej umowy jeszcze innemu podmiotowi. Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie. Za nietrafny w związku z tym należy uznać podnoszony przez organ argument błędnej wykładni art. 11a ust. 2 pkt 8 i ust. 4 u.o.z.

W ocenie Sądu bez znaczenia w sprawie pozostaje argument pełnomocnika organu, że organ nadzoru jakim jest Wojewoda nie zakwestionował skarżonego przepisu § 16 załącznika przedmiotowej uchwały, publikując ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził nieważność, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 16

w zw. z § 6 pkt 1 załącznika do ww. uchwały - programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Dobrzany.