

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku
z dnia 25 lipca 2023 r.

II SA/Bk 468/23

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Elżbieta Lemańska (spr.).

Sędziowie Asesor: sądowy, WSA Anna Bartłomiejczuk, NSA Elżbieta Trykoszko.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 lipca 2023 r. sprawy ze skargi Gminy Narew na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 28 kwietnia 2023 r. nr NK-II.4131.98.2023.AB w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Narew z dnia 30 marca 2023 r. numer LI/290/23 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Narew w 2023 r. oddała skargę

Uzasadnienie faktyczne

Rada Gminy Narew 30 marca 2023 r. podjęła uchwałę nr LI/290/23 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Narew w 2023 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2023 r. poz. 2042).

Uchwałę przedstawiono Wojewodzie Podlaskiemu w trybie nadzoru.

W piśmie z 25 kwietnia 2022 r. Wojewoda zawiadomił Radę Gminy Narew o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia 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.).

Zaskarżonym w niniejszej sprawie rozstrzygnięciem nadzorczym z 28 kwietnia 2023 r. nr NK-II.4131.98.2023.AB Wojewoda Podlaski stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Narew nr LI/290/23 z dnia 30 marca 2023 r.

Organ nadzoru wyjaśnił, że analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie delegacji ustawowej art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. przez brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W § 17 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła bowiem, że całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt prowadzona jest na podstawie umowy zawartej z lek. wet. przez Stowarzyszenie T. ul. (...), (...) - (...) D. Powołując się na orzecznictwo Wojewoda wskazał, że nie ulega wątpliwości, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt podejmowany na podstawie art. 11a ust. 2 u.o.z. powinien zawierać konkretne i jednoznaczne regulacje co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r. o sygn. II OSK 1001/17 organ zaznaczył, że akcentuje się "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Ten "wykonawczy" charakter programu nie będzie zachowany, jeśli pominię się w nim konkretne podmioty realizujące te

zadania. Brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - za wyjątkiem lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku, uniemożliwia w praktyce realizację zadań wynikających z programu. Ponadto przyjęcie, że wskazanie podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nastąpi w umowie zawieranej z konkretnym podmiotem, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy.

Organ nadzoru podkreślił, że uchwała rady gminy musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Wymienione w art. 11a u.o.z. niezbędne postanowienia programu, jak i określony ustawą sposób procedowania, mają charakter obligatoryjny. Brak któregośkolwiek elementu skutkuje stwierdzeniem, że akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia.

Ponadto w § 17 ust. 1 programu określono, że opieka weterynaryjna i leczenie zwierząt bezdomnych prowadzone jest przez podmiot prowadzący schronisko. 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 § 17 ust. 1 załącznika do uchwały narusza art. 11a ust. 4 u.o.z.

W uchwale znalazły się także inne regulacje, które w ocenie organu nadzoru zostały przyjęte bez podstawy prawnej. Zdaniem Wojewody nie może rada gminy regulować w programie żadnych innych spraw ponad te, które zostały wymienione przez ustawodawcę, gdyż naruszy przepisy § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: "zasady techniki prawodawczej"). W § 14 i § 15 programu Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem brak jest podstaw do wskazywania w programie czym powinna się cechować osoba ubiegająca się o adopcję lub przyjęcie zwierzęcia do domu tymczasowego oraz jakie elementy ma zawierać umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym.

Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze złożyła do sądu administracyjnego Gmina Narew. Zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej: u.s.g.) w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 8 i ust. 4 u.o.z. przez błędną interpretację i uznanie, że uchwała w sposób istotny narusza przepisy prawa, co w konsekwencji doprowadziło do wydania skarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego;
- 2) art. 91 ust. 1 u.s.g. przez brak wykazania i uzasadnienia występowania istotnych, kwalifikowanych uchybień uchwały uzasadniających stwierdzenie jej nieważności w całości;
- 3) art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. przez niewłaściwą interpretację polegającą na przyjęciu, że przepisy ustawy nakładają na radę gminy obowiązek wskazania w treści uchwały "w sposób jednoznaczny danych lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (...)", w sytuacji, w której orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, na które powołuje się organ nadzoru dotyczy innego stanu faktycznego, a ustawa nie wyklucza możliwości wskazania podmiotu

zatrudniającego lekarza weterynarii jako realizującego zadanie gminy, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.;

4) art. 11a ust. 4 u.o.z. przez błędną subsumcję przepisu polegającą na niewłaściwym jego zastosowaniu przez uznanie, że ustalony w sprawie konkretny stan faktyczny (ocena treści § 17 ust. 1 uchwały) nie odpowiada abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu określone w hipotezie określonej normy prawnej (art. 11a ust. 4 u.o.z.) - to jest wyinterpretowanemu a contrario zakazowi powierzenia podmiotowi prowadzącemu schronisko realizacji zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. w sytuacji, w której rada nie powierzyła realizacji zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. podmiotowi prowadzącemu schronisko w rozumieniu tego przepisu - to jest nie upoważniła schroniska do wyboru podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;

5) art. 11a ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 u.o.z. przez przyjęcie, że rada gminy nie jest władna wprowadzać niewiążących wytycznych dotyczących realizacji procesu adopcji zwierzęcia bezdomnego, w sytuacji, w której zgodnie z treścią ustawy obowiązkiem gminy jest przede wszystkim zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 ust. 1 u.o.z.);

6) art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 11 ust. 1 i 11a ust. 2 u.o.z. w zw. z § 115 i § 143 zasad techniki prawodawczej przez przyjęcie, że treść § 14 i 15 programu w sposób istotny narusza przepisy prawa, w sytuacji, w której przepisy te nie naruszają delegacji ustawowej oraz stanowią wytyczne dotyczące sposobu realizacji procesu adopcji.

Zdaniem skarżącej, powołane przez organ nadzoru orzeczenie NSA z 14 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 1001/17 dotyczyło innego stanu faktycznego niż zaistniały w niniejszej sprawie, w istocie nieodpowiadający tezie organu nadzoru. W programie został wskazany konkretny podmiot przez ujawnienie jego nazwy i adresu, a treść umowy zawartej z tym podmiotem w celu realizacji zadań gminy wynikających z ustawy i kwestionowanej uchwały została dołączona do skargi. Według Gminy, organ nadzoru miałby rację, gdyby organ stanowiący powierzył schronisku wybór i sposób realizacji zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Taka sytuacja nie ma miejsca w sprawie. Potwierdza to również treść zawartej ze schroniskiem umowy, w której wskazuje się, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt należy do schroniska, a zlecenia takiego dokonuje Gmina odpowiedzialna za realizację programu.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 14 i 15 programu skarżąca wskazała, że treść obu przepisów znajduje podstawę i uzasadnienie w ogólnym celu delegacji ustawowej art. 11 ust. 1 u.o.z. Wprowadzenie do programu postulatów dotyczących sposobu realizowania procesu adopcyjnego w celu jak najlepszej realizacji zadania nie stanowi naruszenia prawa. Uprawdopodobnienie warunków przewidzianych w § 14 i 15 załącznika do uchwały, w trakcie procesu adopcji zmniejsza ryzyko powrotu zwierzęcia do bezdomności. Kwestionowane przez organ nadzoru treści nie nakładają na mieszkańców obowiązków sprzecznych z delegacją ustawową.

Skarżąca dołączyła umowę nr (...) zawartą pomiędzy Gminą Narew a Stowarzyszeniem T. W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie. Doprecyzował, że § 17 ust. 3 programu nie wskazuje jednoznacznie lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia

całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Dodatkowo wskazał, że zawarty w § 17 ust. 3 programu zwrot "na podstawie umowy zawartej z lek. wet. przez Stowarzyszenie" jest niejednoznaczny, bowiem może być rozumiany zarówno w ten sposób, że to schronisko zatrudnia lekarza weterynarii (została z nim zawarta umowa), który zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, jak również w ten sposób, że wskazanie podmiotu zapewniającego tego rodzaju opiekę nastąpi w odrębnej umowie zawieranej przez schronisko z konkretnym lekarzem weterynarii (niezatrudnionym w schronisku). Z treści aktu prawa miejscowego, nie zaś z umowy zawartej z podmiotem prowadzącym schronisko, powinno wynikać, który podmiot zajmuje się wykonywaniem zadań wynikających z ustawy. To uchwała podlega ocenie organu nadzorującego. Zapisy umowy nie mają znaczenia dla ustalenia czy uchwała organu spełnia wymagania przepisów prawa. Uznanie przez skarżącego, że konieczne było złożenie w skardze wniosku o dopuszczenie dowodu z dokumentu (umowy ze schroniskiem) jedynie potwierdza, że zapisy uchwały nie są w tym zakresie wystarczające.

Dalej Wojewoda wywiódł, że regulacja art. 11a ust. 4 u.o.z. nie odsyła do art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., zatem Rada Gminy nie miała podstaw prawnych do przekazania schronisku dla zwierząt zadania z zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Podobnie wskazane w delegacji ustawowej elementy programu tworzą katalog, który nie podlega dowolnej modyfikacji przez radę gminy. Ustawa o ochronie zwierząt wprost wskazuje, że elementami fakultatywnymi, jakie może zawierać przedmiotowa uchwała, jest plan znakowania zwierząt (art. 11a ust. 3) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 4). Dlatego należy przyjąć, że w § 14 i § 15 programu Rada Gminy wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, bowiem brak jest podstaw do wskazywania w programie, czym powinna się cechować osoba ubiegająca się o adopcję lub przyjęcie zwierzęcia do domu tymczasowego oraz jakie elementy ma zawierać umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym. Nie sposób przy tym uznać zawartych w uchwale zapisów za "niewiążące wytyczne", skoro w § 14 i 15 znalazły się takie sformułowania jak: "schronisko ma obowiązek" czy też "umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym zawiera". Zdaniem organu nadzoru brak jest podstaw do zawierania w uchwale będącej aktem prawa miejscowego zapisów, które miałyby charakter jedynie "wytycznych".

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z 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, w trybie określonym w art. 90. W myśl 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 wydano je z naruszeniem prawa. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika zatem,

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 pozostawaniu 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. Istotnym naruszeniem prawa są więc naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące *meritum* sprawy

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

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 kontrolowanym rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda zakwestionował zapis § 17 ust. 3 przedmiotowej uchwały jako naruszający art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Zgodnie z § 17 ust. 3:

"całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt prowadzona jest na podstawie umowy zawartej z lek. wet. przez Stowarzyszenie T. ul. (...), (...) - (...) D."

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, okresowy 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 w istocie 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, pominięciem 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 pominięciem wskazania konkretnego podmiotu np. schroniska, lecznicy czy lekarza weterynarii, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań objętych programem. 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 i powołane tam orzecznictwo dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Należy zgodzić się z Wojewodą, 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 sformułowanego 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 jakiegokolwiek podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. 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 zarzut błędnej wykładni art. 11a ust. 2 pkt 8 i ust. 4 u.o.z.

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że zawarty w § 17 ust. 3 uchwały zwrot "na podstawie umowy zawartej z lek. wet. przez Stowarzyszenie" jest niejednoznaczny i może być rozumiany dwojako - po pierwsze w taki sposób, że to schronisko zatrudnia lekarza weterynarii (została z nim zawarta umowa), który zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, po drugie w ten sposób, że wskazanie podmiotu zapewniającego tego rodzaju opiekę nastąpi w odrębnej umowie zawieranej przez schronisko z konkretnym lekarzem weterynarii (niezatrudnionym w schronisku). Stanowi to naruszenie § 6 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, bowiem przepis prawa miejscowego powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Nie dość zaś, że treść § 17 ust. 3 uchwały tego nie realizuje, to nie wypełnia też delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.

Za niezasadny należy uznać także zarzut naruszenia przez Wojewodę art. 11a ust. 4 u.o.z. Zdaniem skarżącego, treść § 17 ust. 1 uchwały odpowiada hipotezie normy prawnej wynikającej z art. 11a ust. 4 u.o.z., bowiem nie jest prawdą, że rada upoważniła schronisko do wyboru podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Zgodnie z 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. Regulacja ta nie odsyła wprost do art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., tzn. zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt nie może być powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko. Innymi słowy, to nie schronisko ale Gmina decyduje kto realizuje tę weterynaryjną opiekę i nie może scedować tej decyzji (tego wyboru) na schronisko. Rada gminy nie miała zatem podstaw do przekazania zadania określonego w przepisie art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. schronisku dla zwierząt, co w zasadzie uczyniła, bowiem nie wskazała we własnym zakresie konkretnego podmiotu "obsługującego" zdarzenia z udziałem zwierząt ale określiła ten podmiot ogólnie, przez wskazanie że chodzi o podmiot z którym schronisko będzie miało zawartą umowę. Powstaje zatem pytanie: co stoi na przeszkodzie aby - skoro, jak stwierdził pełnomocnik Gminy na rozprawie, schronisko co roku na czas obowiązywania programu zawiera umowę z konkretnym lekarzem weterynarii - tego lekarza w uchwalonym programie wskazać? Powstaje kolejne pytanie, a jeśli schronisko z jakichś względów umowy nie podpisze, który podmiot weterynaryjny będzie realizował konkretne czynności z zakresu opieki, jeśli w dojdzie do zdarzenia drogowego z udziałem zwierzęcia? W tych okolicznościach uchwalona treść programu nie może zostać

zaakceptowana jako zapewniająca jego wykonawczy charakter w takim znaczeniu jak zamierza ustawodawca.

Rację ma również Wojewoda, że ustawodawca umożliwił powierzenie podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt wyłącznie zadań określonych w art. 11 ust. 2 pkt 3-6. Jeśli zaś chodzi o zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom uczestniczącym w wypadkach drogowych (art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.), to po pierwsze, zadanie to jak wprost stanowi art. 11a ust. 4 u.o.z. jest zadaniem gminy a nie może być powierzone schronisku (*expressis verbis* treść ww. przepisu), po drugie, bezskuteczne jest powoływanie się przez skarżącą na treść umowy ze Schroniskiem. Nawet bowiem jeśli przyjąć za prawidłowe stanowisko skarżącej, to nie może ująć uwadze, że w § 1 ust. 3 lit. m umowy uregulowano zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych "z udziałem zwierząt bezdomnych (psów/kotów)", co trafnie wypunktował na rozprawie przed sądem pełnomocnik Wojewody. *Ratio legis* przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. jest zaś takie, aby każde poszkodowane zwierzę znalazło natychmiastową pomoc lekarską, niezależnie czy jest to pies, kot, inne zwierzę bezdomne czy wolno żyjące, dzikie itp.

A nadto, umowa nadal nie zawiera wskazania lekarza weterynarii odpowiedzialnego za sprawowanie tej całodobowej opieki. W żadnym więc przypadku nie można podzielić zarzutu skarżącej odnośnie niewystąpienia naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. (por. wyrok z 1 września 2021 r., II SA/GI 850/21).

Zgodzić się należy z Wojewodą, że regulacja § 17 ust. 3 programu nie wprost, ale przez swoje skutki faktycznie prowadzi do powierzenia Schronisku T. realizacji zadania powierzonego do realizacji gminie na podstawie art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Przy takim brzmieniu programu z jakim mamy do czynienia w sprawie niniejszej, wyboru lekarza weterynarii dokonuje faktycznie schronisko a nie gmina, a nie to jest celem ustawodawcy. Sąd nie podziela stanowiska skarżącej o nieadekwatności powołania się przez Wojewodę na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach II OSK 1001/17 i II OSK 3245/14. Wzmacnianie argumentacji przez odwoływanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych nie musi polegać na wskazywaniu spraw, w których sądy wyrokowały w identycznym stanie faktycznym. Chodzi natomiast o to, by wskazując inne orzeczenia przedstawiać dominujący, bądź w określony sposób ukierunkowany sposób rozumienia konkretnego przepisu. Ten cel został przez Wojewodę osiągnięty wskazaniem ww. wyroków. W obydwu tych orzeczeniach NSA wyprowadził z przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. normę o obowiązku skonkretyzowania podmiotu zapewniającego całodobową opiekę przez wskazanie konkretnego lekarza weterynarii bądź gabinetu weterynaryjnego. Dla uwiarygodnienia tego stanowiska należy przytoczyć następujące fragmenty uzasadnień wyroków w ww. sprawach:

- II OSK 3245/14 - kwestionowany zapis uchwały miał następujące brzmienie: "W ramach podpisanej umowy z lekarzem weterynarii, w przypadku zdarzenia drogowego z udziałem zwierząt na drogach będących własnością Gminy, w wyniku którego zwierzę zostaje potrącone i jest ranne zapewniona zostanie opieka weterynaryjna. Gmina będzie współpracować w tym zakresie z podmiotami, z którymi zawarte ma umowy. Podobnie w ramach podpisanej umowy, w przypadku zdarzenia drogowego z udziałem zwierząt domowych na drogach będących własnością Gminy, w wyniku którego potrącone zwierzę

utraciło życie - zlecone zostanie odpowiedniemu podmiotowi bezzwłoczne zorganizowanie zbiórki, transport oraz unieszkodliwianie odpadów zwierzęcych". Jak wskazał NSA "Z treści powyższych postanowień "Programu" nie wynika, (...) który konkretnie podmiot (lekarz weterynarii) obowiązany będzie do wykonywania zadań określonych w ustawie. Wskazane braki godzą w ratio legis ustawy o ochronie zwierząt. Rada, aby spełnić wymogi określone w art. 11a ust. 2 pkt 7 i 8 powinna bowiem wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujące ustawowe nakazy. Przyjęcie, że wskazanie (...) podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt dopiero w drodze umów zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy". Nie jest przy tym relewantne to, że w sprawie niniejszej w kwestionowanym programie wskazano konkretne schronisko mające mieć zawartą umowę z lekarzem weterynarii, a w sprawie NSA miały być dopiero zawarte przez gminę umowy z lekarzem weterynarii, skoro i w jednym, i w drugim przypadku treść programu nie wskazuje konkretnego lekarza weterynarii, konkretnego gabinetu weterynarii, co w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego z udziałem zwierzęcia (każdego zwierzęcia, a nie tylko bezdomnego psa i kota jak wynika w sprawie niniejszej z załączonej do skargi umowy) - nadal wymaga poszukiwania tego lekarza bądź gabinetu weterynarii;

- II OSK 1001/17 - kwestionowany zapis uchwały brzmiał następująco "poprzez lekarza weterynarii należy rozumieć lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku w (...), schroniska z którego właścicielem Gmina podpisała stosowną umowę, a także lekarza weterynarii, "z którym Gmina podpisze stosowną umowę"". NSA oddalając skargę kasacyjną od wyroku oddalającego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważności uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami wskazał, że "Brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii, zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - za wyjątkiem lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku w (...) - uniemożliwia w praktyce realizację zadań wynikających z Programu. Nie zasługuje na akceptację taka wykładnia art. 11a ust. 8 Uoz prezentowana w skardze kasacyjnej, akcentująca brak obowiązku konkretyzacji w Programie lekarza weterynarii zapewniającego całodobową opiekę w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Stanowisko strony skarżącej jest przy tym niekonsekwentne, skoro podkreśla się, że w tym aspekcie wskazywano w Programie na lekarza weterynarii zatrudnionego w schronisku w (...)"

Reasumując tę część rozważań stwierdzić trzeba, że Gmina nie wykazała, iż to ona jako jednostka samorządu terytorialnego zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, co powinno było się odbyć przez wskazanie w programie konkretnej jednostki weterynaryjnej (lekarza, gabinetu) dostępnej w sposób zapewniający natychmiastową opiekę zwierzęciu (każdemu) w takich przypadkach. Podobnie nieskuteczny jest drugi zarzut skargi dotyczący bezzasadnego przypisania Radzie Gminy naruszenia § 115 i § 143 zasad techniki prawodawczej regulacją § 14 i § 15 programu.

W § 14 programu zapisano, że osoba ubiegająca się o adopcję lub przyjęcie zwierzęcia do domu tymczasowego powinna cechować się znajomością wymogów dotyczących sprawowania opieki nad zwierzęciem danego gatunku (ust. 1). Gdy istnieje duże

prawdopodobieństwo, że osoba o której mowa w ust. 1 nie będzie sprawować należytej opieki nad zwierzęciem, schronisko ma obowiązek odmówić wydania zwierzęcia. Dalej w myśl § 15 Programu, umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym zawiera pouczenie o podstawowych obowiązkach osoby chowającej zwierzę, przewidzianych przez przepisy o ochronie zwierząt oraz klauzule zobowiązujące do zapewnienia zwierzęciu właściwych warunków bytowania (ust. 1). Umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym zawiera dane osoby odbierającej zwierzę, gatunek, rasę, płęć, opis i dane szczególne służące identyfikacji zwierzęcia, a także znaną historię chorób i status prawny zwierzęcia (bezdomne, porzucone, oddane do schroniska zwierzę, które uległo przypadkowi) (ust. 2). Dane, o których mowa w ust. 2 są przechowywane przez podmiot prowadzący schronisko w odpowiedniej bazie danych umożliwiających ich weryfikację w okresie związania Gminy i tego podmiotu umową oraz przez kolejne 2 lata (ust. 3).

Zgodnie z § 115 zasad techniki prawodawczej w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Przepis § 143 stanowi zaś, że do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zgodnie z powołanymi przepisami rozporządzenia w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Skoro natomiast, jak wcześniej wskazano, to art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 i ust. 5 reguluje obligatoryjne elementy programu, a elementy fakultatywne określono w ust. 3 i 3a, to § 14 i § 15 programu nie mieszczą się w zakresie tak skonstruowanego upoważnienia ustawowego. Brak jest bowiem podstaw do wskazywania w programie czym powinna się cechować osoba ubiegająca się o adopcję lub przyjęcie zwierzęcia do domu tymczasowego oraz jakie elementy ma zawierać umowa adopcyjna i umowa o sprawowanie opieki w domu tymczasowym. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia, co w sprawie niniejszej w przypadku kwestionowanego przez Wojewodę programu nastąpiło. Treść umowy adopcyjnej i pozostałe ww. regulacje nie są materią programu, nie ma na nie w nim miejsca, bowiem dotyczą sfery umownej a nie relacji imperium (władza, organ) - obywatel.

Zdaniem też sądu, kwestionowane przez Wojewodę zapisy, w szczególności § 17 ust. 3 stanowią o istotnym naruszeniu prawa w rozumieniu wskazanym na wstępie niniejszego uzasadnienia. Organ jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może zaniechać uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 u.o.z. Musi w sposób wyczerpujący wykonać upoważnienie ustawowe, zawierając w akcie prawa miejscowego kompleksowe i precyzyjne uregulowania odnośnie każdej kwestii uznanej przez ustawodawcę za mającą zostać obowiązkowo unormowaną. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności

odnośnego aktu prawa miejscowego w całości. Inaczej rzecz ujmując, istnieje konieczność zamieszczenia w programie wszystkich wymaganych delegacją ustawową elementów. Regulacje art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. stanowią *iuris cogentis* i ich pominięcie czy niewłaściwe zastosowanie w uchwale prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem *ex tunc* (por. np. wyroki w sprawach II OSK 703/20 czy II SA/Kr 179/18).

Skoro zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt podejmowany na podstawie art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. powinien zawierać konkretne i jednoznaczne regulacje co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań, przy czym ma on charakter całościowy, a każdy z jego elementów we wzajemnym powiązaniu świadczy o kompletności programu - brak któregokolwiek z nich podważa tę kompletność i czyni program niepełnym. Brak jednoznacznego wskazania lekarza weterynarii zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt uniemożliwia w praktyce realizację zadań wynikających z programu. Za niedopuszczalne uznać należy, z jednej strony wykroczenie przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego (w zakresie dotyczącym warunków adopcji zwierzęcia), a z drugiej strony nieokreślenie w podejmowanej uchwale tych elementów, które na mocy stosownego upoważnienia ustawowego zostały w nim określone jako obligatoryjne. (por. wyrok z 31 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1474/17).

Na skutek opisanych wyżej naruszeń prawa stwierdzonych w treści uchwały należało uznać jej sprzeczność z prawem i zaakceptować w całości stanowisko Wojewody. Oznacza to zaistnienie podstaw do zastosowania art. 91 ust. 1 u.s.g.

W tym stanie rzeczy sąd - na mocy art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259) - orzekł jak w sentencji wyroku.