

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim

z dnia 11 maja 2023 r.

II SA/Go 149/23

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Adam Jutrzenka-Trzebiatowski.

Sędziowie WSA: Grażyna Staniszevska, Asesor Kamila Karwatowicz (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 11 maja 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego na uchwałę Rady Miejskiej z dnia 31 marca 2022 r., Nr XLI/311/22 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy (...) w 2022 r.

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 7, § 3 lp. 1 tabeli w zakresie słów "odławianie oraz pobyt psów w Miejskim Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w (...)" oraz lp. 2 tabeli w zakresie słów "bezdomnymi",

II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie faktyczne

Rada Miejska w dniu 31 marca 2022 r. podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm., dalej jako u.s.g.) i art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 638, dalej jako u.o.z.) po zasięgnięciu opinii powiatowego lekarza weterynarii, organizacji społecznych i obwodów łowieckich działających na obszarze gminy, uchwałę numer XLI/311/22 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy w 2022 r. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa w dniu 13 kwietnia 2022 r. pod pozycją 876.

Powyższa uchwała stała się przedmiotem skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. Uchwale zarzucono:

1. w zakresie § 2 ust. 2 pkt 1 istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. poprzez niesprecyzowanie w powyższym przepisie uchwały w sposób wyczerpujący zagadnień dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym m.in. niewskazanie sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy, sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie częstotliwości i miejsc dokarmiania kotów, jak również niewskazanie konkretnych podmiotów, które mają się zajmować dokarmianiem zwierząt i sprawowaniem nad nimi opieki, w tym w szczególności sposobu określenia zasad wyboru i prowadzenia listy społecznych opiekunów przez co nie wypełniono delegacji ustawowej opisanej we wskazanym powyżej przepisie ustawy;
2. w zakresie § 2 ust. 2 pkt 2 istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 3a u.o.z. poprzez zawarcie regulacji zakładającej sterylizację i kastrację wolno żyjących kotów w celu

zmniejszenia ich nadmiernej populacji bez sformułowania planu tych zabiegów, zawierającego m.in. wskazanie konkretnego lekarza weterynarii przeprowadzającego zabiegi weterynaryjne oraz podmiotu odławiającego te zwierzęta;

3. w zakresie § 2 ust. 3 istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753 z późn. zm., dalej jako rozporządzenie) poprzez nieokreślenie czy odławianie zwierząt ma charakter stały lub okresowy, przez co nie wypełniono delegacji ustawowej opisanej we wskazanym powyżej przepisie ustawy;

4. w zakresie § 2 ust. 5 istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. poprzez niewskazanie podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt, przez co nie wypełniono delegacji ustawowej opisanej we wskazanym powyżej przepisie ustawy;

5. w zakresie § 2 ust. 6 istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. poprzez niewskazanie danych lekarzy weterynarii, którzy będą zajmowali się usypianiem ślepych miotów, przez co nie wypełniono delegacji ustawowej opisanej we wskazanym powyżej przepisie ustawy;

6. w zakresie § 2 ust. 7 istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. poprzez niewskazanie danych konkretnego gospodarstwa rolnego, które zapewnić będzie miejsce dla zwierząt gospodarskich, przez co nie wypełniono delegacji ustawowej opisanej we wskazanym powyżej przepisie ustawy;

7. w zakresie § 3 istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez niesprecyzowanie sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań programu polegających na odławianiu, innych od psów, bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia im miejsca w schronisku, jak również zapewnianiu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, innych niż bezdomne, przez co nie wypełniono delegacji ustawowej opisanej we wskazanym powyżej przepisie ustawy.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W ocenie skarżącego regulacja zawarta w § 2 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały cechuje się dużym stopniem ogólnikowości, jest pozbawiona doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości postulat, gdyż określa w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony sposób sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi i podmioty do tego zobowiązane, nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt, jak również sposobu określenia zasad wyboru i prowadzenia listy społecznych opiekunów, którzy mieliby współpracować z organami Miasta w ich dokarmianiu w ocenie skarżącego uniemożliwia realne wykonywanie zadań wskazanych w komentowanym zapisie uchwały i stanowi istotne naruszenie prawa, przesądzające o konieczności stwierdzenia jego nieważności.

Podobnie Prokurator ocenił regulację zawartą w § 2 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały, wskazując, że jeżeli organ uchwałodawczy decyduje się na zawarcie w programie regulacji dotyczącej planu sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących to nie może ona mieć

charakteru ogólnego, blankietowego, pozbawionego chociażby wskazania konkretnego podmiotu przeprowadzającego zabiegi sterylizacyjne oraz podmiotu odławiającego te zwierzęta. Już sama nazwa "plan" sugeruje, że gmina musi opracować odpowiednią procedurę, która powinna zostać unormowana w przyjętej przez Radę Miejską uchwale. Co do § 2 ust. 6 przedmiotowej uchwały skarżący zarzucił brak wskazania danych konkretnych lekarzy weterynarii, którzy będą zajmowali się usypianiem ślepych miotów, ograniczając się wyłącznie do stwierdzenia, iż będą to lekarze uprawnieni do zakwalifikowania zwierząt przeznaczonych do usypienia przez schronisko lub lekarza weterynarii, z którym Gmina ma podpisaną umowę. Zdaniem Prokuratora zaskarżony akt ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest zobowiązany m.in. do usypiania ślepych miotów.

Podobnie skarżący ocenił również § 2 ust. 7 przedmiotowej uchwały, która nie wskazuje konkretnego gospodarstwa rolnego zobowiązanego do zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Brak w niej zarówno oznaczenia konkretnego podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne, jak też dokładnego adresu, w którym gospodarstwo to się znajduje, co uniemożliwia realizację Programu w przedmiotowym zakresie.

Następnie Prokurator wskazał, iż analiza ujętego w § 3 zaskarżonej uchwały również nie wypełnia delegacji ustawowej, o której mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z. albowiem zawiera określenie sposobu finansowania jedynie części, z ujętych w programie, zadań programu całkowicie pomijając kwoty przeznaczone przez Gminę na realizację zadań polegających na odławianiu, innych od psów, bezdomnych zwierząt oraz zapewnienia im miejsca w schronisku, jak również zapewnianiu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, innych niż bezdomne. Nieuwzględnienie przez organ gminy wydatków związanych z częścią zadań ujętych w programie powoduje, iż przedmiotowa regulacja ma charakter niepełny i stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu. Biorąc pod uwagę mnogość stwierdzonych w zaskarżonej uchwale istotnych naruszeń prawa Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Odnośnie zarzutu nr 1 organ wskazał, iż z treści art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nie wynika, że Rada ma uprawnienie, a tym bardziej obowiązek wskazywać konkretne podmioty, które mają zajmować się dokarmianiem zwierząt i sprawowaniem nad nimi opieki. Zdaniem Rady z § 2 ust. 2 uchwały jednoznacznie wynika, że dokarmianie kotów wolno żyjących będzie realizowane przez następujące podmioty w określonym niżej zakresie:

- 1) przez kogo? - przez Gminę i społecznych opiekunów - karmicieli kotów - kto może zostać społecznym karmicielem kotów? - wszyscy chętni (brak określenia wymogów w tym zakresie), jednakże z § 2 ust. 2 pkt 4 wynika, że Gmina prowadzi rejestr opiekunów kotów wolnożyjących;
- 2) kiedy dokarmianie jest realizowane? - z uwagi na zaspokajanie podstawowej potrzeby - dostarczania pokarmu - cały czas stosownie do potrzeb kotów bezdomnych, jednakże w szczególności z przyczyn oczywistych w okresie zimowym;
- 3) w jaki sposób? - poprzez zakup i wykładanie karmy?

4) kto kupuje karmę - gmina lub społeczni karmiciele kotów;

5) w jakich miejscach jest wykładana karma? - w miejscach bytowania kotów.

Co do zarzutu nr 2 zdaniem Rady z treści art. 11a ust. 2 pkt 2, 3 i 4 u.o.z. nie wynika uprawnienie, a tym bardziej obowiązek ustalania w uchwale planu zabiegów sterylizacji zawierającego wskazanie konkretnego lekarza weterynarii przeprowadzającego zabiegi oraz podmiotu odławiającego koty. Ponadto z art. 11a ust. 3a wynika, że program może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie. Zatem tworzenie takiego planu nie jest obligatoryjne. Rada wyjaśniła, że wskazała lekarza w sposób generalny, a mianowicie jest to ten lekarz weterynarii, który z Gminą zawarł stosowną umowę - § 2 ust. 2 pkt 2 skarżonej uchwały.

Co do zarzutu nr 3 Rada wskazała, iż zgodnie z treścią § 2 ust. 3 uchwały odławianie bezdomnych zwierząt odbywać się będzie każdorazowo w razie zaistnienia takiej konieczności. Zdaniem organu zatem z normy tej jednoznacznie wynika, że odławianie będzie realizowane w sposób stały.

W zakresie zarzutu nr 4 organ wyjaśnił, iż zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. program obejmuje w szczególności poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, ale nie wynika z niego, że dla jej wypełnienia należy określać podmioty realizujące ten obowiązek, w szczególności, że określenie tych podmiotów ma nastąpić w sposób konkretny. Niemniej jednak zgodnie z treścią § 2 ust. 5 skarżonej uchwały Rada określiła te podmioty w sposób generalny. Z pkt 1 wynika, że ten obowiązek będzie realizowała Gmina poprzez umieszczanie informacji o bezdomnych zwierzętach w miejscach zwyczajowo przyjętych na obszarze gminy, tj. między innymi na stronie internetowej należącej do gminy - www.slawa.pl oraz na tablicach informacyjnych w Urzędzie Miejskim. Z pkt 2 zaś wynika, że norma ta jest adresowana do wszystkich, którzy mają możliwości i umiejętności w zakresie pisania, redagowania i umieszczania w prasie lokalnej artykułów o tematy bezdomności zwierząt (w znaczącej mierze dotyczy to stowarzyszeń zajmujących się tą problematyką). Z pkt 3 wynika, że obowiązek ten będzie realizowało schronisko, z którym gmina posiada zawartą umowę.

Za nieuzasadniony także Rada uznała zarzut nr 5 wskazując, że z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. nie wynika, że dla jej wypełnienia należy określać podmioty realizujące ten obowiązek, w szczególności, że określenie tego podmiotu ma nastąpić w sposób konkretny. Niemniej jednak zgodnie z treścią § 2 ust. 6 skarżonej uchwały Rada określiła te podmioty w sposób generalny, stanowiąc, po pierwsze, że usypianie ślepych miotów wykonywane będzie wyłącznie przez lekarzy weterynarii, którzy są uprawnieni do zakwalifikowania zwierząt przeznaczonych do usypienia, jako ślepy miot. Po drugie realizacją tego zajmuje się podmiot: schronisko - pkt 1 oraz podmiot - lekarz weterynarii, z którym Gmina ma podpisana umowę - pkt 2. Ponadto w zakresie zarzutu nr 1, 2, 4 i 5 Rada zauważyła, iż obowiązek wskazania "konkretnego podmiotu" został przez ustawodawcę wyraźnie przewidziany tylko w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., stanowiącym o wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Wnioskowanie a contrario pozwala przyjąć, że w pozostałym zakresie takiego obowiązku nie ma, a w każdym razie obowiązek taki nie może być traktowany jego bezwzględny w tym sensie, by jego spełnienie miało zawsze warunkować legalność przyjętego rozwiązania. Organ podkreślił, iż poza kwestiami

prawnymi określonymi wyżej, wskazywanie podmiotów w sposób konkretny nie byłoby praktyczne, albowiem umowy z tymi podmiotami w trakcie obowiązywania programu mogłyby ulec rozwiązaniu, czy też wygaśnięciu, a dla realizacji tych obowiązków niezbędnymi byłyby czasochłonne dokonywanie zmian w uchwale.

Odnosząc zarzut nr 6 Rada wskazała, że w § 2 ust. 7 skarżonej uchwały gospodarstwa w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich poprzez wskazanie siedziby gospodarstwa w miejscowości (...) jest wystarczające. Z treści art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. nie wynika, że konieczne jest wskazywanie adresu tego gospodarstwa.

Co do zarzutu nr 7 Rada stwierdziła, że Gmina zapewniła pełne finansowanie programu.

Prawdą jest, iż w § 3 w tabeli pkt 1 omyłkowo wpisano słowo: "psów", a w pkt 2 omyłkowo wpisano słowo: "bezdolnymi", jednakże po wyeliminowaniu tych wyrażenia otrzymujemy precyzyjne i pełne finansowanie programu: 1. Odławianie oraz pobyt w Miejskim Schronisku dla Bezdolnych Zwierząt (...) Obligatoryjna sterylizacja i kastracja zwierząt; 2. Opieka weterynaryjna nad zwierzętami poszkodowanymi (...) Oznaczone wyżej omyłki nie powinny prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, iż Sąd rozpoznał przedmiotową sprawę w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, na podstawie art. 119 pkt 2 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej jako p.p.s.a.). Zgodnie z treścią cyt. art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Wniosek o rozpoznanie przedmiotowej sprawy w trybie uproszczonym złożył skarżący oraz organ.

Zgodnie z art. 70 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 z późn. zm.), jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast w oparciu o art. 53 § 3 p.p.s.a., prokurator jest uprawniony do wniesienia skargi, przy czym w przypadku skargi na akty prawa miejscowego nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem.

W myśl z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492). Zgodnie z 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy także mieć na uwadze zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Oznacza to, że za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji (wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2007 r., II SA/GI 629/06, publ. Lex nr 340155).

Przedmiot tak rozumianej kontroli w przedmiotowej sprawie stanowi uchwała Rady Miejskiej z dnia 31 marca 2022 r. Nr XLI/311/22 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy w 2022 r.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały pod kątem wskazanych wyżej kryteriów, Sąd uznał, że skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Nie budziło wątpliwości w przedmiotowej sprawie, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Taka kwalifikacja przedmiotowej uchwały znajduje także potwierdzenie w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych poprzez przyjęcie, że w określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga ona erga omnes o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, a jednocześnie konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z treści art. 11a ust. 2 u.o.z. (zob.m.in. wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, wyrok NSA z 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok NSA z 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 3051/15, wyrok NSA z 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13).

Kwestionowana przez skarżącego uchwała została podjęta na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt według brzmienia z dnia 31 marca 2022 r. 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. Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt chyba, że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a (ust. 3). Z kolei 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 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 ustawy o ochronie zwierząt).

Natomiast stosownie do art. 11a ust. 5 u.o.z. program, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Ponadto stosownie do treści art. 11a ust. 7 u.o.z. projekt programu 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.

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 (art. 11a ust. 8 u.o.z.).

Za uzasadniony uznał Sąd zarzut skargi dotyczący § 2 ust. 7 zaskarżonej uchwały, w myśl którego w celu zapewnienia miejsca w gospodarstwie rolnym dla zwierząt gospodarskich wskazuje się gospodarstwo rolne w miejscowości (...). Przepis ten stanowić miał realizację obowiązku wynikającego z treści art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., zgodnie z którym program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Sąd podzielił stanowisko skarżącego, iż organ uchwałodawczy nie wskazując w treści cyt. § 2 ust. 7 uchwały konkretnego gospodarstwa rolnego, które zapewnić będzie miejsce dla zwierząt gospodarskich, biorąc pod uwagę kategoryczne brzmienie cyt. art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., dopuścił się istotnego naruszenia tego przepisu stanowiącego delegację

ustawową. Za niewystarczające bowiem uznać należy jedynie wskazanie w zaskarżonej uchwale miejsca położenia gospodarstwa poprzez podanie miejscowości, ponieważ niezbędne jest sprecyzowanie jakie konkretnie gospodarstwo będzie realizować zadanie na zlecenie gminy. Taką interpretację potwierdza też orzecznictwo sądów administracyjnych m.in.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lutego 2022 r., II SA/Kr 1323/21, wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 września 2022 r., II SA/Łd 199/22, wyrok WSA w Kielcach z 21 grudnia 2022 r., II SA/Ke 546/22.

Sąd uznał także za uzasadniony podniesiony w skardze zarzut dotyczący § 3 uchwały, przy czym w zakresie lp. 1 tabeli co do słów "odławianie oraz pobyt psów w Miejskim Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt" oraz w lp. 2 tabeli co do słów: "bezdolnymi". W § 3 uchwały Rada określiła w tabeli sposób wydatkowania i określone środki finansowe przeznaczone na realizację poszczególnych zadań. Zdaniem Prokuratora w ww. przepisie Rada nie sprecyzowała sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań programu polegających na: odławianiu innych od psów, bezdomnych zwierząt oraz zapewnieniu im miejsca w schronisku, a także zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, innych niż bezdomne, co skutkowało brakiem należytego wypełnienia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 u.o.z. W istocie w lp. 1 tabeli organ w sposób nieuprawniony zawęził sposób wydatkowania środków finansowych w zakresie odławiania i pobytu w schronisku, jedynie do psów, podczas, gdy w świetle § 2 ust. 3 uchwały (zgodnego z art. 11a ust. 2 u.o.z.), zadanie to odnosi się nie tylko do psów, ale w ogóle do bezdomnych zwierząt. Z powyższych względów należało stwierdzić nieważność w zakresie cytowanego zwrotu w ww. lp. 1 tabeli, jako istotnie naruszającego art. 11a ust. 5 u.o.z. Z kolei w lp. 2 Rada określając sposób wydatkowania środków finansowych zawęziła je do opieki weterynaryjnej nad zwierzętami bezdomnymi poszkodowanymi w wypadkach komunikacyjnych, podczas gdy w świetle § 2 ust. 8 uchwały (zgodnego z art. 11a ust. 2 u.o.z.), brak podstaw do takiego ograniczenia do zwierząt wyłącznie bezdomnych. Z uwagi na powyższe Sąd stwierdził nieważność w obrębie lp. 2 tabeli co do słowa "bezdolnymi", jako istotnie naruszającego art. 11a ust. 5 u.o.z.

Sąd w opisanym powyżej zakresie uznając, iż organ dopuścił się istotnego naruszenia prawa stwierdził na podstawie art. 147 p.p.s.a. nieważność uchwały w części jak w pkt I sentencji wyroku.

Natomiast za nieuzasadnione uznał Sąd pozostałe zarzuty podniesione w skardze.

W ocenie skarżącego, mimo wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. obowiązku, organ nie sprecyzował w § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały w sposób wyczerpujący zagadnień dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym m.in. niewskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy oraz sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie częstotliwości i miejsc dokarmiania kotów, jak również niewskazanie konkretnych podmiotów, które mają się zajmować dokarmianiem zwierząt i sprawowaniem nad nimi opieki, w tym sposobu określenia zasad wyboru i prowadzenia listy społecznych opiekunów. W myśl § 2 ust. 2 uchwały sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie będzie realizowane: 1) we współpracy z Gminą społecznych opiekunów - karmicieli kotów poprzez dokarmianie bezdomnych kotów, w szczególności w okresie zimowym, poprzez zakup i wykładanie karmy w miejscach

bytowania kotów, (...) 4) poprzez stworzenie rejestru opiekunów kotów wolno żyjących. Sąd uznał opisany zarzut skargi za nieuzasadniony, stwierdzając, iż dokarmianie kotów wolno żyjących wymaga uwzględnienia specyfiki tych zwierząt i związanym z tym brakiem możliwości określenia miejsc, gdzie one przebywają, a co za tym idzie miejsc ich dokarmiania. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., stanowiący delegację do podjęcia uchwały, wskazuje na obowiązek opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, nie wskazując obowiązku określenia sposobu ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych m.in.: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 17 stycznia 2019 r., II SA/Go 842/18, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1450/21 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2021 r., VIII SA/Wa 734/21. Mając na uwadze, iż w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada określiła zakres i sposób wykonywania opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym odnośnie dokarmiania zobowiązała się zapewnić karmę dla nich, a dokarmianie wykonywane ma być we współpracy z zarejestrowanymi w gminie społecznymi opiekunami tych kotów, Sąd uznał, iż organ prawidłowo wypełnił delegację ustawową określoną w cyt. art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. Zdaniem Sądu obowiązki gminy wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. są uregulowane w sposób konkretny i zrozumiały poprzez wskazanie działań jakie zostaną podjęte dla osiągnięcia ustawowo określonego celu.

Kolejny zarzut podniesiony w skardze odnosi się do naruszenia przez § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały art. 11a ust. 3a u.o.z. poprzez brak sformułowania planu zabiegów sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących, w tym brak wskazania konkretnego lekarza weterynarii przeprowadzającego zabiegi. W § 2 ust. 2 pkt 2 Rada uchwaliła, iż sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi i ich dokarmianie będzie realizowane przez działania zmierzające do ograniczenia populacji kotów wolno żyjących za pomocą zabiegów sterylizacji i kastracji wykonywanych przez lekarza weterynarii, z którym Gmina ma zawartą umowę. Należy zwrócić uwagę, iż podstawę prawną w zakresie ww. regulacji stanowi przede wszystkim art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. wskazujący, iż program obejmuje opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, ale dotyczyć też może kontroli w zakresie ich populacji. Tymczasem, art. 11a ust. 3a u.o.z. na który wskazał skarżący stanowi, iż program może (fakultatywnie) obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Treść tego przepisu wskazuje, iż odnosi się on przede wszystkim do zwierząt mających właścicieli, nie zaś zwierząt wolno żyjących. Kwestionowany przez skarżącego § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały odnosi się wyłącznie do kotów wolno żyjących, nie zaś w ogóle zwierząt w gminie. Zdaniem Sądu z cyt. przepisu art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., ani też nawet z art. 11a ust. 3a u.o.z. nie wynika obowiązek określenia w treści uchwały konkretnie lekarza weterynarii wykonującego ww. zabiegi weterynaryjne, natomiast za wystarczające uznać należy wskazanie przez Radę, że zabiegi będzie wykonywać lekarz weterynarii, z którym gminą zawrze umowę. Powyższa regulacja zdaniem Sądu nie narusza treści art. 11a ust. 2 pkt 2, ani nawet art. 11a ust. 3a u.o.z. Na brak obowiązku określenia w uchwale personalnie lekarza weterynarii wykonującego zabiegi wskazał także WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 26 stycznia 2023 r., IV SA/Po 794/22. Sąd ten uznał za całkowicie niecelowe wskazywanie konkretnego lekarza weterynarii, biorąc pod uwagę choćby sytuacje losowe, wysoce prawdopodobne jak zmiana

takiej osoby w trakcie obowiązywania uchwały. Jednocześnie WSA w Poznaniu stwierdził brak w takiej sytuacji przesłanek wskazujących na nieprawidłową realizację przez organ ustawowo określonego zadania (por. też wyrok NSA z 1 kwietnia 2022 r., I OSK 215/22). Sąd nie podzielił także stanowiska skarżącego co do zarzutu dotyczącego § 2 ust. 3 uchwały, który zdaniem Prokuratora istotnie narusza art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r. Nr 116, poz. 753 z późn. zm., dalej jako rozporządzenie) poprzez nieokreślenie czy odławianie zwierząt ma charakter stały lub okresowy. W myśl § 2 rozporządzenia wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.o.z. W myśl § 2 ust. 3 uchwały odławianie bezdomnych zwierząt u umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt:

- 1) odławianie bezdomnych zwierząt odbywać się będzie każdorazowo w razie zaistnienia takiej konieczności,
- 2) odławianie bezdomnych zwierząt wykonywać będzie Schronisko.

W ocenie Sądu określenie w § 2 ust. 3 uchwały, że na terenie gminy realizowane będzie odławianie bezdomnych zwierząt przez schronisko, nie narusza przepisów u.o.z. Z przepisu tego wynika bowiem stały obowiązek wyłapywania bezdomnych zwierząt bezdomnych, w sytuacjach, gdy zaistnieje tylko taka potrzeba. W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się, że określenie częstotliwości odławiania "na zgłoszenie interwencyjne" w realiach niewielkiej gminy wiejskiej jest zasadne i wskazuje na jego stały charakter (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 maja 2022 r., II SA/Łd 990/21, WSA w Krakowie z 18 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 92/21; wyrok WSA w Gdańsku, sygn., akt II SA/Gd 834/18, dostępne w CBOSA). Ponadto dodać należy, iż przepis § 2 rozporządzenia, jako pochodzący z aktu rangi podustawowej, nie może stanowić podstawy do konstruowania lub zmiany (w tym uzupełniania lub dookreślenia) zakresu upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Wynika to już jasno z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, w świetle którego prawo miejscowe może być stanowione tylko "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Oznacza to konieczność występowania bezpośredniego powiązania aktu prawa miejscowego z upoważniającym przepisem rangi ustawowej, zaś niedopuszczalne jest samoistne ustanawianie upoważnień do wydawania prawa miejscowego w rozporządzeniach wykonawczych (por. K. Działocha (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II, Wydawnictwo Sejmowe 2001, uw. 4 do art. 94, s. 4; L. Garlicki (w:) System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 76) - por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 680/19 - dostępny w CBOSA. Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, iż takie określenie jak zawarte w cyt. § 2 ust. 3 uchwały jest więc wystarczające i wypełnia w stopniu dostatecznym delegację ustawową określoną w art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z.

Za nieuzasadniony uznał także Sąd zarzut naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. poprzez niewskazanie w § 2 ust. 5 uchwały podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W § 2 ust. 5 uchwały

Rada przyjęła, że poszukiwanie nowych właścicieli bezdomnych zwierząt odbywać będzie się przez:

- 1) umieszczenie informacji o bezdomnych zwierzętach w miejscach zwyczajowo przyjętych na obszarze gminy tj. w prasie lokalnej, stronie internetowej www.slawa.pl, tablicach informacyjnych w Urzędzie Miejskim oraz portalach społecznościowych,
- 2) zamieszczenie w prasie lokalnej artykułów o tematyce bezdomności zwierząt,
- 3) schronisko na podstawie zawartej umowy. Zdaniem Sądu z treści cytowanego przepisu jednoznacznie wynika, iż podmiotem odpowiedzialnym za realizację ww. zadania jest przede wszystkim gmina (na co wskazuje przewidziany w uchwale sposób zamieszczania stosownych informacji i ogłoszeń tj. tablica informacyjna i strona internetowa gminy), a także we współpracy z gminą - schronisko dla zwierząt.

Co do zarzutu dotyczącego braku wskazania przez organ w § 2 ust. 6 uchwały danych lekarzy weterynarii, którzy będą zajmować się usypianiem ślepych miotów i brak wypełnienia przez to delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z., Sąd uznał ww. zarzut za nieuzasadniony. W § 2 ust. 6 uchwały rada wskazała, iż usypianie ślepych miotów wykonywane będzie wyłącznie przez lekarzy weterynarii, którzy są uprawnieni do zakwalifikowania zwierząt przeznaczonych do usypienia jako ślepy miot przez:

- 1) schronisko w oparciu o zawartą umowę,
- 2) lekarza weterynarii, z którym Gmina ma podpisaną umowę.

W ocenie Sądu art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. wskazujący, iż program obejmuje usypianie ślepych miotów, nie nakłada na Radę obowiązku wskazania w uchwale konkretnego lekarza weterynarii mającego wykonywać te czynności. Zdaniem Sądu regulacja jaką zawiera § 2 ust. 6 uchwały w pełni realizuje obowiązek określony w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. W przepisie tym Rada wskazała jaki podmiot będzie realizował to zadanie i w jaki sposób, a wskazanie konkretnego lekarza wykonującego zabiegi nie jest konieczne z punktu widzenia wymogów określonych w przepisie stanowiącym delegację ustawową do podjęcia uchwały w ww. zakresie. Ponadto odnośnie braku konieczności wskazania w uchwale danych konkretnego lekarza weterynarii wskazać należy także na wcześniejsze rozważania zawarte w uzasadnieniu wyroku dotyczące kwestionowanego w skardze § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały. Wobec uznania skargi w opisanym powyżej zakresie za nieuzasadnioną, Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę w pozostałej części (pkt II sentencji wyroku).