

**Wyrok**  
**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie**  
**z dnia 13 września 2016 r.**

**II SA/Kr 398/16**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Łoboz (spr.).

Sędziowie WSA: Mariusz Kotulski Iwona Niżnik-Dobosz.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 września 2016 r. sprawy ze skargi Fundacji "(...)" w P. na uchwałę Rady Gminy Siepraw z dnia 28 grudnia 2015 r., Nr XI/105/15 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siepraw. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

**Uzasadnienie faktyczne**

Uchwałą nr XI/105/15 Rady Gminy Siepraw z dnia 28 grudnia 2015 r. wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, dalej "u.s.g.") i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856) dalej zwanej: "u.o.z.", Rada Gminy Siepraw przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siepraw na rok 2016 r., stanowiący jej załącznik (dalej "Program").

Pismem z dnia 21 stycznia 2016 r. Fundacja (...) z siedzibą w P. wezwała Radę Gminy Siepraw do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie ww. uchwały i niezwłoczne podjęcie nowej uchwały w zakresie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Uchwałą Nr XII/114/16 Rady Gminy Siepraw z dnia 3 marca 2016 r. wydaną na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515; zm. poz. 1045 i 1890) po rozpatrzeniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa, złożonego przez Fundację (...), Rada Gminy Siepraw odmówiła uchylenia Uchwały Nr XI/105/15 Rady Gminy Siepraw w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siepraw.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wniosła Fundacja (...) z siedzibą w P., zarzucając jej rażące naruszenie przepisów prawa materialnego tj:

1. Naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. Nr 876) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) poprzez:
  - niewskazanie w Programie legalnego schroniska dla zwierząt, w którym Gmina zapewni miejsce dla bezdomnych zwierząt;
  - umożliwienie przekazywania bezdomnych zwierząt do miejsc innych niż schronisko dla zwierząt.

2. naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez niewskazanie podmiotu zajmującego się odławianiem bezdomnych zwierząt, a także brak skonkretyzowania sposobu realizacji obowiązku odławiania bezdomnych zwierząt z terenu Gminy;

3. naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez niesprecyzowanie sposobu realizacji obowiązku sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt;

4. naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji przez nieskonkretyzowanie sposobu realizacji obowiązku usypiania ślepych miotów;

5. naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez niewskazanie gospodarstwa rolnego zapewniającego miejsce dla zwierząt gospodarskich;

6. naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji przez niesprecyzowanie podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;

7. naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji przez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego poprzez:

- wprowadzanie obwarowań związanych z usypianiem ślepych miotów psów i kotów, które posiadają właścicieli, przez nałożenie na nich obowiązku poddania psa lub kota zabiegowi sterylizacji (kastracji) i wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych;

- wprowadzenie postanowień dotyczących edukacji mieszkańców.

8. Naruszenie § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Fundacja (...) wykazując interes prawny do złożenia skargi na ww. uchwałę, powołała się na treść § 7 statutu Fundacji, zgodnie z którym: "Fundacja powołana została w celu ochrony zwierząt, a także w celu ochrony środowiska i ochrony dziedzictwa narodowego, a w szczególności:

1. przeciwdziałania wszelkim formom stosowania okrucieństwa wobec zwierząt,

2. działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, objęcia ich ochroną i otoczenia opieką,

3. kształtowania w społeczeństwie postaw proekologicznych,

4. upowszechniania w społeczeństwie znajomości przepisów dotyczących ochrony zwierząt, ochrony środowiska, a także ochrony dziedzictwa narodowego".

Natomiast w § 8 statutu Fundacji wskazano sposoby realizacji wyżej wymienionych celów, wśród nich m.in. "4) czynne uczestnictwo w postępowaniach sądowych w sprawach naruszenia przepisów Ustawy o ochronie zwierząt; 5) podejmowanie działań mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie bezdomności zwierząt, przede wszystkim poprzez: e) opiniowanie uchwał dotyczących bezdomnych zwierząt i realizacji przez gminy zadań własnych w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywanie, a także podejmowanie stosownych kroków prawnych w przypadku naruszenia przez gminy obowiązków związanych z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywania".

W uzasadnieniu skargi podała również, że treść uchwały nie wypełnia dyspozycji art. 11a u.o.z., a to z uwagi na brak części postanowień, które - zgodnie z przytoczonym przepisem - uchwała winna była zawierać. Tego typu braki w uchwale skutkują ograniczeniem możliwości egzekwowania przez Fundację określonych obowiązków dotyczących ochrony zwierząt, a tym samym realizacji swoich celów statutowych. W ocenie Fundacji uchwała przede wszystkim nie czyni zadość art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. przez to, że nie konkretyzuje schroniska dla zwierząt, w którym Gmina zapewni miejsce dla bezdomnych zwierząt.

Uchwała narusza również art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. w związku z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez nieuregulowanie w Programie kwestii sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Gmina zobowiązana jest do prowadzenia sterylizacji albo kastracji zwierząt bezdomnych tylko i wyłącznie w legalnie działającym schronisku dla zwierząt. Tymczasem w programie opieki nad zwierzętami nie wskazano konkretnego schroniska, w którym będzie dokonywana sterylizacja albo kastracja zwierząt.

W treści uchwały brak jest także wskazania lekarza weterynarii odpowiedzialnego za usypianie ślepych miotów.

W ocenie Fundacji uchwała nie wypełnia również dyspozycji art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy, który jednoznacznie zobowiązuje gminy do wskazania w uchwalonym programie gospodarstwa rolnego celem zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Natomiast postanowienia programu nie wskazują gospodarstwa rolnego, w którym zapewniona zostanie opieka dla zwierząt gospodarskich. Tym samym w ocenie Fundacji uchwała nie zawiera wszystkich ustawowo wymaganych elementów, przez co rażąco narusza przepisy prawa materialnego.

Zdaniem Fundacji uchwała narusza także art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. w związku z art. 7 i 94 Konstytucji poprzez niesprecyzowanie podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Na poparcie swojego stanowiska Fundacja wskazała na treść art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., zgodnie z którym program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Realizacja tego obowiązku polegać musi na wskazaniu w Uchwale konkretnego, oznaczonego co do nazwy i adresu, podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną. Tymczasem w Uchwale nie został sprecyzowany podmiot, który realizuje to zadanie.

Fundacja (...) wskazała także na możliwość przekroczenia granic upoważnienia ustawowego dotyczącego finansowania przez Gminę Siepraw kosztów usypiania ślepych miotów psów i

kotów, których właściciele zamieszkują na terenie Gminy S., a także w zakresie postanowień o edukacji mieszkańców. Bowiem brak jest upoważnienia ustawowego, aby Organ wprowadzał możliwość usypiania ślepych miotów psów lub kotów posiadających właścicieli, uzależniając jednak prawo do przeprowadzenia takiego zabiegu od poddania zwierzęcia zabiegowi sterylizacji albo kastracji przez właściciela i na jego koszt.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy w Sieprawiu reprezentowana przez Wójta wniosła o oddalenie skargi, przede wszystkim z powodu braku interesu prawnego Fundacji w zaskarżeniu uchwały.

Organ odwoławczy wskazał, że złożenie przez organizację społeczną skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzedzone wezwaniem nie jest działaniem motywowanym naruszeniem własnego, indywidualnego, konkretnego interesu prawnego, ale stanowi działanie w obronie interesu publicznego, w związku z powyższym nie może być przesłanką do zaskarżenia. Organ powołał się na wyrok NSA z 10 lutego 2015 r. o sygn. I OSK 2349/14, w którym Sąd stwierdził, że "Skarga wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g nie ma charakteru actio popularis, co oznacza, że nawet sprzeczność aktu organu gminy z prawem nie daje uprawnienia do jej uwzględnienia. Składający skargę musi wskazać na normę materialnego prawa administracyjnego, z którego swój interes prawny wywodzi, przy tym nie mogą to być przepisy dotyczące zadań gminy."

Odnosząc się do zarzutów merytorycznych organ wskazał, iż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami ma przewidywać zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Nie oznacza to jednak, że w programie należy wskazać konkretne schronisko. Za nieuzasadniony uznał organ także zarzut niewskazania podmiotu odławiającego bezdomne zwierzęta oraz sposobu realizacji odławiania tych zwierząt. W ocenie organu zarzuty sformułowane w pkt 1 i pkt 2 skargi wynikają z błędnej rozszerzającej interpretacji przepisów art. 11a ustawy o ochronie zwierząt przez Fundację. Odnosząc się do kolejnych zarzutów odnośnie obowiązków sterylizacji i kastracji oraz usypiania ślepych miotów organ wskazał iż z treści ustawy wynika, iż są one wykonywane w schroniskach dla zwierząt, co nie wymaga dodatkowego precyzowania tych działań w programie. Natomiast odnośnie zarzutu niesprecyzowania podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną organ stwierdził, iż w warunkach gospodarki konkurencyjnej zajmuje się tą działalnością wiele wyspecjalizowanych podmiotów i nie celowe jest wskazywanie w programie konkretnej praktyki weterynaryjnej. Gmina corocznie zawiera umowę z zakładem weterynaryjnym, po uchwaleniu programu.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała nr XI/105/15 Rady Gminy Siepraw z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siepraw na rok 2016 r., stanowiącego jej załącznik.

Skarga została wniesiona w trybie art. 101 u.s.g. przez Fundację (...) z siedzibą w P. Jak wynika ze statutu tej organizacji, jej zadaniem jest m.in. ochrona zwierząt, ochrona środowiska i ochrona dziedzictwa narodowego, co potwierdza § 7 statutu Fundacji. Nadto w § 7 statutu wskazano, że celem Fundacji jest m.in. przeciwdziałanie wszystkim formom

stosowania okrucieństwa wobec zwierząt, działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, objęcia ich ochroną, otoczenia opieką oraz kształtowanie w społeczeństwie postaw proekologicznych i upowszechnienie w społeczeństwie znajomości przepisów dotyczących ochrony zwierząt. W § 8 statutu Fundacji wskazano sposoby realizacji wyżej wymienionych celów, wśród nich m.in. czynne uczestnictwo w postępowaniach sądowych w sprawach naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt, podejmowanie działań mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie bezdomności zwierząt, przede wszystkim poprzez opiniowanie uchwał dotyczących bezdomnych zwierząt i realizacji przez gminy zadań własnych w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywania, a także podejmowanie stosownych kroków prawnych w przypadku naruszenia przez gminy obowiązków związanych z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom opieki i ich wyłapywania. Szczególna rola organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, wynika już z samych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, której przepisy, np. art. 11 ust. 4 i art. 40, przyznają szczególne uprawnienia takim organizacjom.

Niewątpliwym jest, że przed wniesieniem skargi Fundacja wezwała Gminę Siepraw do usunięcia naruszenia prawa oraz że skarga została wniesiona w ustawowym terminie.

I. Kwestia interesu prawnego Fundacji do zaskarżenia uchwały.

Przepis art. 101 u.s.g. stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Przepis ten, jak słusznie podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa wniesienia skargi w interesie publicznym, czy w swoim subiektywnie pojętym interesie prawnym. Wskazuje się doktrynalnie, że interes prawny, o którym mowa w art. 101 u.s.g., wywodzić się musi z prawa materialnego. Nie chodzi przy tym stricte o przepis prawa administracyjnego materialnego (choć często spotyka się takie skrótowe określenie), ile o "przepis prawa materialnego dotyczący bezpośrednio sfery prawnej podmiotu, który się na niego powołuje i który daje możliwość ochrony temu podmiotowi w postępowaniu administracyjnym" (por. J. Zimmermann, glosa do wyroku NSA z 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95, OSP 1997, Nr 4, poz. 83, s.203). Przy takim określeniu jest oczywistym, że ów przepis prawa materialnego nie będzie mógł się wywodzić z przepisów dotyczących zadań gminy.

Drugim wymogiem materialnym z art. 101 u.s.g. jest naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę, co oznacza, że skarżący musi wykazać, że kwestionowany akt organu gminy wpłynął ujemnie na jego prawa chronione normami materialnymi lub na uprawnienia z tych norm wynikające. Naruszenie interesu musi być aktualne, nie ewentualne/przyszłe, musi ograniczać sytuację prawną, uszczuplać uprawnienie, zatem negatywnie wpływać na już ukształtowany stan prawny podmiotu, wynikający z normy materialnej (por. wyrok NSA z 10 lutego 2015 r., I OSK 2349/14, publ. Lex/el.). Podkreśla się także, że przesłanką legitymacji skargowej jest interes prawny uprawniający skarżącego jeszcze przed wniesieniem skargi do żądania działania organu administracyjnego i że ten interes, istniejący już w dniu podejmowania uchwały, został tą uchwałą naruszony (por. A Duda w: "Pojęcie interesu prawnego w prawie administracyjnym", Warszawa 2008, s. 35).

Przed zreasumowaniem stanowiska Sądu w zakresie istnienia i ewentualnego naruszenia interesu prawnego Fundacji należy odnotować, że w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle podobnych stanów faktycznych - z udziałem jako skarżącego przedmiotowej Fundacji (...) (a także podobnych podmiotów) oraz przedmiotowo w odniesieniu do uchwał gmin w sprawie programu opieki nad zwierzętami, zarysowały się w ostatnim czasie dwa przeciwne stanowiska.

Pierwsze z nich, przyjmując w podobnych stanach faktycznych interes prawny tej bądź podobnej Fundacji i fakt jego naruszenia, opiera się zasadniczo na poglądzie, wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r. II OSK 339/07, gdzie Sąd ten wskazał: "Ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku, gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą. Fundacja ma m.in. prawo do opiniowania uchwał rad gmin podejmowanych w oparciu o powołaną ustawę. Skoro ma prawo do wyrażania opinii, to nie można jej odmawiać prawa do zaskarżania uchwały, której nie opiniowała i której zarzuca naruszenie prawa". Takie stanowisko, a w związku z tym przyjęcie legitymacji skargowej Fundacji (...) do zaskarżenia uchwały Rady Gminy w sprawie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami przyjęły sądy administracyjne w szeregu spraw (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 sierpnia 2014 r. II SA/Go 389/14, wyrok WSA w Białymstoku z 9 września 2014 r. II SA/Bk 495/14 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 stycznia 2016 r. II SA/Gl 740/15, wszystkie publ. w bazie orzeczeń CBOSA).

Stanowisko przeciwne zasadza się na poglądzie wyrażonym w wyroku NSA z dnia 13 marca 2012 r. I OSK 2334/11, publ. CBOSA, dotyczącym badania legitymacji skargowej do zaskarżenia uchwały Sejmiku przez organizację - związek zawodowy. W uzasadnieniu, odnosząc się do wyroku II OSK 339/07, wskazano, iż w orzeczeniu tym dokonano rozszerzenia pojęcia "interesu prawnego" w odniesieniu do fundacji i organizacji społecznych. Pogląd wyrażony w tym wyroku NSA uznał za zdecydowanie nietrafny, nie tylko dlatego, że nie można mówić o interesie prawnym zwierząt, ale przede wszystkim dlatego, że kwestia badania zadań statutowych organizacji społecznej stanowi jedno z kryteriów warunkujących udział tej organizacji w postępowaniu toczącym się w sprawie dotyczącej interesu prawnego innych osób (niż organizacja). Wskazano i podkreślono, że cele statutowe, choć są celami własnymi organizacji społecznej, to jednak są ukierunkowane na ochronę wskazanych w nich interesów publicznych, a nie własnej sytuacji prawnej danej organizacji społecznej. W szczególności przepisy ustawy o związkach zawodowych nie mogą być źródłem własnego interesu prawnego danego związku zawodowego, bo określono w nich zadania związków wobec wskazanych w nich interesów ludzi pracy; nie odnoszą się one natomiast do własnych interesów związku zawodowego. Pogląd o braku możliwości zaskarżenia przez organizację społeczną uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, która nie dotyczy bezpośrednio interesu prawnego lub obowiązków organizacji, lecz dotyczy wyłącznie problematyki pozostającej w zakresie statutowych działań organizacji, wyraził też NSA we wcześniejszym orzeczeniu z dnia 12 maja 2006 r. II OSK 1457/05 (publ. CBOSA). Z powołaniem się na te poglądy, zapadły orzeczenia w szeregu spraw toczonych ze skargi Stowarzyszenia Ochrony Zwierząt przed WSA w Rzeszowie (sygn. akt II SA/RZ 463/13, II

SA/Rz 544/13, II SA/Rz 633/13), oraz ze skargi Fundacji Lex Nova - wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 października 2014 r. (II SA/Wr 454/14, publ. CBOSA).

Sąd orzekający w sprawie niniejszej w pełni zgadza się z prezentowaną koncepcją interesu prawnego, wskazaną w wyroku I OSK 2334/11, która zasadza się na ogólnie akceptowanej wykładni interesu prawnego warunkującego legitymację skargową z art. 101 u.s.g. Jednakże w przekonaniu Sądu, pogląd ten ulegać winien pewnej adaptacji w sytuacji szczególnej, jaka wystąpiła w niniejszej sprawie; mianowicie gdy formą prawną organizacji jest forma fundacji, oraz gdy statutowym celem fundacji jest ochrona zwierząt.

Zaczynając od pewnej uwagi ogólnej, warto zauważyć, że stwierdzenie zawarte w wypowiedzi orzeczniczej wyroku II OSK 339/07, że zwierzęta swojego interesu prawnego i uprawnień chronić same nie mogą, jakkolwiek w istocie niepoprawne co do stwierdzenia o interesie prawnym zwierząt (takiego pojęcia nie zna ustawodawstwo) - zawiera w ocenie Sądu słuszną intuicję aksjologiczną. Chodzi bowiem o to, że zwierzęta, które wszak posiadają prawa podlegające ochronie - są oczywiście częścią świata przyrody. Niemniej ich ochrona jako części świata przyrody została jednakże wyodrębniona do osobnego aktu, jakim jest ustawa o ochronie zwierząt, ze względu na ich specjalny status prawny. Przykładem tego specjalnego statusu może być regulacja prawna kwestii znęcania się, który to problem nie dotyczy pozostałych wytworów przyrody. W obszarze prawa cywilnego mówi się o tzw. dereifikacji. W tym ujęciu zwierzę nie jest rzeczą, o czym przesądza art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Człowiek jest winien zwierzęciu poszanowanie, ochronę i opiekę, a więc takie zachowania, które odnoszone są do istot żywych, zdolnych do pewnych odczuć, a nie do rzeczy. Tak zwana dereifikacja zwierząt istnieje w prawie polskim od wejścia w życie ustawy o ochronie zwierząt, to jest od 24 października 1997 r. Jak podkreślają Adam Habuda i Wojciech Radecki w artykule "Przepisy karne w ustawach o ochronie zwierząt oraz o doświadczeniach na zwierzętach" (publ. internetowa) - to bardzo znacząca zamiana, gdyż w tradycyjnej cywilistyce przyjmowano, że zwierzę należy do kategorii rzeczy. Reasumpcja ta zmierza do stwierdzenia, że w przypadku zwierząt mamy do czynienia ze szczególnym przedmiotem regulacji prawnych, żywą czującą istotą, lecz niezdolną oczywiście do samodzielnego działania w sferze prawa, czyli adresowanej do ludzi. Zatem, powracając do tego wyroku I OSK 2334/11, przenoszenie rozważań o sytuacji prawnej organizacji społecznej takiej jak związek zawodowy na sytuację prawną fundacji mającej bronić praw zwierząt; zwłaszcza odróżnienie ochrony własnych interesów takiej organizacji od interesów osób chronionych (pracowników) na gruncie art. 101 u.s.g. - nie może być dokonywane bez zauważenia istotnej i oczywistej różnicy. Mówiąc wprost: w przypadku związków zawodowych pracownik może sam zaskarżyć uchwałę naruszającą jego pracownicze interesy, nie musi tego czynić za pośrednictwem organizacji statutowo się tym zajmującej, podczas gdy zwierzę, mające prawnie status specjalny w odniesieniu do innych wytworów przyrody, jest zdane w zakresie ochrony swoich praw wyłącznie na ludzi. Nie jest to oczywiście powód do zmiany wykładni art. 101 u.s.g. w przypadku takiej fundacji, a tylko, w przekonaniu Sądu orzekającego - do wykazania pewnej przychylności przy jej dokonywaniu, ze względu na wskazaną aksjologię.

Przechodząc zatem do zbadania interesu prawnego Fundacji (...), trzeba jeszcze zaznaczyć, że "Legitymacja skargowa nie jest uzależniona od miejsca zamieszkania skarżącego.

Uprawnienie do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy ma nie tylko mieszkaniec tej gminy, której organ podjął kwestionowaną uchwałę lub wydał zarządzenie, ale każdy (osoba fizyczna i osoba prawna), czyj interes prawny został naruszony (nie wystarczy samo zagrożenie) aktem organu gminy (tak wyrok NSA z 4 września 2001 r., II SA 1410/01, niepubl.)". To samo trzeba oczywiście odnieść do siedziby fundacji, która w przypadku tej sprawy jest fundacją ogólnopolską.

W kwestii istnienia interesu prawnego, powołując przytoczone na wstępie poglądy w zakresie przesłanek z art. 101 u.s.g., należy zatem zidentyfikować normę prawa materialnego, która stanowi o interesie prawnym Fundacji (...). Taką normą, w przekonaniu Sądu, jest art. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. 2016.40), wspólnie z tymi postanowieniami statutu, które identyfikują cel fundacji. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy, podstawą prawną działania fundacji są przepisy ustawy i statut. Przepis art. 5 natomiast w ustępie 1 stanowi, że fundator ustala statut fundacji, określający jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji. Ze względu na szczególną konstrukcję fundacji jako osoby prawnej typu zakładowego, statutu nie uchwalają członkowie - założyciele czy też wspólnicy, jak to ma miejsce w wypadku osób prawnych typu korporacyjnego. Statut jest ustalany przez fundatora (lub upoważnioną przez niego osobę) i jako nadany z zewnątrz, niejako kreuje fundację w sensie pojęcia i zakresu działania. Dlatego Sąd w tym składzie przyjmuje, za tzw. teorią normatywną, że statut jest kompleksem obiektywnych norm prawnych (por. poglądy A.Kidyby i B. Niemirka cytowane za: Paweł Suski w: Komentarz do art. 5 ustawy o fundacjach - Lex/el.). Biorąc zatem pod uwagę przepis art. 5 ustawy o fundacjach wymagający, aby statut określał cele fundacji, oraz normatywny charakter statutu, który w przypadku Fundacji (...) w § 7 wskazuje jako cele - ochronę zwierząt, a w szczególności przeciwdziałanie wszelkim formom okrucieństwa wobec zwierząt i działanie na rzecz ich humanitarnego traktowania, stwierdzić należy, że w przypadku rozstrzygnięć Rady Gminy dotyczących (jak w niniejszej sprawie) losu bezdomnych zwierząt - skarżąca będzie posiadała interes prawny. Zidentyfikowane zostały bowiem normy prawne (art. 5 ustawy o fundacjach wspólnie ze statutom), które ten interes kreują. Trafne rozważania w tym kierunku znajdują się w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 28 września 2005 r. (IV SA/Wa 344/05, Lex/el.). O ile bowiem w powołanym rozstrzygnięciu Sąd ten krytycznie odniósł się do możliwości wywodzenia interesu prawnego fundacji z przepisów ustawy o ochronie zwierząt, a zwłaszcza z art. 3 tej ustawy (z czym należy się w pełni zgodzić), o tyle zaaprobował wyżej wskazaną koncepcję wywodzenia tego interesu z art. 5 ustawy o fundacjach i statutu.

Jak z powyższego wynika, status prawny fundacji i jej statutu różni się w sposób zasadniczy od statusu organizacji - osób prawnych typu korporacyjnego i ich statutow (typu związki zawodowe czy np. stowarzyszenia na rzecz ochrony zwierząt) i daje to bezpośrednie przełożenie na kwestię oceny interesu prawnego. W przypadku fundacji zapisy statutu jako aktu niejako zewnętrznego mają bowiem inny charakter i stanowią prawne dopełnienie normy materialnoprawnej będącej podstawą działania fundacji, a nie, jak w wypadku organizacji - osób prawnych typu korporacyjnego - akt wewnętrzny dotyczący zasad i sposobu działania.



Drugim istotnym zagadnieniem jest kwestia zbadania, czy ten interes został naruszony. Wymaga to w wypadku niniejszej sprawy zestawienia treści skarżonego aktu Rady Gminy z zasadami działania Fundacji (...). Jak wiadomo, w skardze podnosi się w pierwszym rzędzie, że Uchwała Rady Gminy Siepraw dotycząca "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Siepraw na rok 2016" - jest nieprecyzyjna, gdyż nie wskazuje schronisk dla bezdomnych zwierząt, podmiotu zajmującego się ich odławianiem i sposobu odławiania, gospodarstwa rolnego zapewniającego miejsce dla zwierząt gospodarskich, sposobu realizacji sterylizacji i kastracji, podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w pewnych przypadkach, sposobu usypiania ślepych miotów, a nadto w pewnych kwestiach wykracza poza upoważnienie ustawowe. Zarzuty zatem koncentrują się w przeważającej mierze na zbyt ogólności uchwały. W ocenie Sądu kwestionowany sposób określenia treści uchwały (abstrahując w tym miejscu od tego, czy jest to sposób właściwy, legalny) - narusza interes prawny skarżącej i było tak też oczywiście już w momencie jej uchwalenia. Fundacja (...) bowiem, jak wynika ze statutu, realizuje swoje cele m.in. przez podejmowanie działań mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie bezdomności zwierząt - przede wszystkim poprzez m.in. podejmowanie stosownych kroków prawnych w przypadku naruszenia przez gminy obowiązków związanych z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywania (par. 8 pkt 5 lit. e statutu). Skoro skarżona uchwała nie przewiduje żadnych konkretów między innymi w zakresie miejsc, gdzie przewozi się zwierzęta oraz osób odpowiedzialnych za ich wyłapywanie i opiekę weterynaryjną, to uniemożliwia to przewidziane statutem podjęcie kroków prawnych przez Fundację. Jeśli bowiem z uwagi na brak konkretów nie sposób będzie w oparciu o treść uchwały ustalić, czy Gmina Siepraw narusza swoje obowiązki związane z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywaniem, czy też nie, oraz podjąć w tym zakresie kroków prawnych, co jest statutowym prawem i obowiązkiem Fundacji - to mamy do czynienia z naruszeniem jej interesu prawnego. Mówiąc inaczej, podjęcie zbyt ogólnej w treści uchwały przez Radę Gminy Siepraw narusza wprost możliwości prawnego działania Fundacji (...) określone w statucie, co przesądza o istnieniu aktualnego, bezpośredniego naruszenia interesu prawnego Fundacji, skoro ogranicza jej uprawnienie. Tytułem przykładu można zadać pytanie, jak Fundacja ma np. sprawdzić prawidłowość opieki nad zwierzętami bezdomnymi w Gminie Siepraw i podjąć stosowne kroki prawne, skoro nie wiadomo, kto ma je odławiać, gdzie mają być odwożone oraz w jaki sposób sterylizowane czy usypiane (ślepe mioty). Zatem - zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na ukształtowany stan prawny podmiotu, wynikający z normy materialnej, zobowiązującej podmiot do określonego działania (art. 5 ustawy o fundacjach i statut), co przesądza o naruszeniu interesu prawnego.

II. Kwestia oceny legalności uchwały nr XI/105/15 Rady Gminy Siepraw z dnia 28 grudnia 2015 r.

Na wstępie tej części rozważań trzeba wskazać, że kwestia stopnia ogólności zapisów programu zapobiegania bezdomności zwierząt w świetle jego charakteru jako aktu prawa miejscowego była przedmiotem wypowiedzi orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 13 marca 2013 r. II OSK 37/13 (publ. Lex/el.). Tamże stwierdzono, że zamieszczenie w programie zapobiegania bezdomności

zwierząt będącym aktem prawa miejscowego, postanowień indywidualno - konkretnych ma podstawę w art. 11a ust. 2 pkt 7 i ust. 4 u.o.z. i samo przez się nie pozbawia takiego aktu wskazanego charakteru. Nadto, uchwalenie przez radę gminy obligatoryjnego programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami, zawierającego ustawowo określone elementy, w żaden sposób nie narusza też kompetencji organu wykonawczego. Wyrokiem tym zatem przesądono dwie ważne kwestie interpretacyjne: po pierwsze, że akt prawa miejscowego - program zapobiegania bezdomności zwierząt powinien być konkretny, oraz, że owa konkretność wywodzona z ustawy o ochronie zwierząt w żaden sposób nie wchodzi w zakres zastrzeżony dla organów wykonawczych. Dalej - stwierdzić trzeba, że odnośnie uchwał opartych o art. 11a u.o.z., o treści będącej zasadniczo powieleniem zapisów ustawowych (a więc o dużym stopniu ogólności), a zapadłych w różnych gminach na terenie kraju, wypowiadały się Wojewódzkie Sądy Administracyjne w licznych orzeczeniach. Zagadnienia tego dotyczą: wyrok WSA w Krakowie z 3 grudnia 2013 r. II SA/Kr 852/13, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 sierpnia 2014 r. II SA/Go 389/14, wyrok WSA w Białymstoku z 9 września 2014 r., II SA/Bk 495/14 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 8 stycznia 2016 r., II SA/Gl 740/15 (wszystkie publ. CBOSA). W wymienionych orzeczeniach powtarzały się pewne charakterystyczne treści zaskarżonych uchwał, co powoduje w tych zakresach wspólność argumentacji. Także większość zarzutów rozpatrywanej skargi dotyczy zapisów podobnie brzmiących, jak badane w powyższych orzeczeniach. Stąd też niżej zaprezentowana argumentacja będzie częściowym powieleniem prezentowanej we wskazanych orzeczeniach, a to z tej przyczyny, że Sąd orzekający ją w pełni podziela. Przechodząc do konkretów, na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.z. zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Z kolei w świetle 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. Zgodnie z ust. 2 wskazanego przepisu program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obligatoryjną 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.

W świetle ust. 3-5 omawianej regulacji program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Odnosząc się zatem do zaskarżonej uchwały, stwierdzić trzeba w ogólności, że zasadnie Fundacja zarzuca niezgodność tego Programu z treścią art. 11a ustawy. Podobnie jak WSA w Krakowie w sprawie II SA/Kr 852/13, Sąd orzekający zauważa, że załącznik do zaskarżonej uchwały jedynie częściowo wypełnia obligatoryjne zadania nałożone na gminę, a w znaczącej części zawiera wyłącznie cele gminy, deklaracje oraz regulacje pozorujące jedynie przyjęcie przez radę gminy programu.

W sprawie zasadny jest zarzut naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. oraz art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., przez 1/ niewskazanie w Programie legalnego schroniska dla zwierząt, w którym Gmina zapewni miejsce dla bezdomnych zwierząt, 2/ niewskazanie podmiotu zajmującego się odławianiem bezdomnych zwierząt, 3/ niewskazanie gospodarstwa rolnego zapewniającego miejsce dla zwierząt gospodarskich.

Na wstępie wskazać trzeba na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, które przez fakt odniesienia się do bardzo podobnej w treści uchwały ma podstawowe znaczenie dla niniejszej sprawy. Bowiem w wyroku NSA z 13 marca 2013 r., II OSK 37/13 (publ. Lex/el.), w pełni akceptowanym przez skład tut. Sądu, wskazano, że dla zrealizowania zadań gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami konieczne jest m.in. zapewnienie takim zwierzętom, w razie ich odławiania, miejsca w schronisku, zapewnienie obligatoryjnej kastracji lub sterylizacji w schronisku dla zwierząt, usypianie ślepych miotów (w związku z powyższym także art. 11a ust. 2 pkt 7 przewiduje "wskazanie" gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich). Zdaniem NSA wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji, gdy takie schronisko już na tym etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone. Tak oznaczonemu schronisku można w programie powierzyć realizowanie określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3-6 zadań. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinien zawierać ("obejmuje") elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz, fakultatywnie, elementy określone w ust. 3 i 4 tegoż artykułu. Brak niezbędnych z mocy ustawy postanowień stanowi niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego, którego określenie - w kolejnej nowelizacji ustawy - miało na celu urealnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Zatem brak wskazania w uchwalonym programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań narusza powołane wyżej przepisy ustawy. NSA dodaje, że wskazanie w takiej uchwale konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych ma także znaczenie informacyjne dla mieszkańców. Z tych powodów już na etapie opracowywania projektu programu wójt (burmistrz, prezydent) może np. zawrzeć umowy wstępne z konkretnymi podmiotami, które - po uchwaleniu programu - w oparciu o umowy, będą realizowały przypisane im w programie zadania. Także w wyroku WSA w Lublinie z 27 września 2012 r., II SA/Lu 591/12, słusznie

zauważono, że ustawa przewiduje krótki - roczny - termin obowiązywania programu, co przemawia za skonkretyzowaniem jego treści, dostosowanej do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawaniu mu wyłącznie charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Za taką oceną przemawiają także sformułowania, którymi posługuje się art. 11a u.o.z. Określenia "zapewnienie (...) miejsca", "wskazanie", "zapewnienie (...) opieki" niewątpliwie wskazują na konieczność skonkretyzowania miejsc i podmiotów, które takiej opieki i schronienia udzielają. Ponadto porównanie poprzedniego i obecnego brzmienia przepisów art. 11 oraz art. 11a u.o.z. prowadzi do podobnych wniosków. Co więcej, już w poprzednim stanie prawnym zwracano uwagę na konieczność wskazania w uchwale dotyczącej wyłapywania zwierząt, które wydanie przewidywał wówczas art. 11 ust. 3 u.o.z., adresu schroniska, które ma sprawować opiekę nad wyłapanymi zwierzętami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., II OSK 1667/11). Skoro więc zmiana ustawy z dniem 1 stycznia 2012 r. miała na celu bardziej realną realizację zadania gminy opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, stąd nie można przyjmować, by regulacja uchwały mogła być mniej szczegółowa, niż było to wymagane przed zmianą ustawy (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim: z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Go 487/12; z dnia 28 sierpnia 2014 r., II SA/Go 389/14).

Już na etapie podejmowania uchwały rada gminy powinna określić schronisko, w którym będą umieszczane bezdomne zwierzęta, a nie jak ma to miejsce w poddanej kontroli Sądu uchwale, poprzez wskazanie w sposób ogólnikowy, iż zadanie to będzie realizowane przez schronisko. To na etapie opracowywania projektu uchwały wójt winien zawrzeć stosowną umowę ze schroniskiem, które po uchwaleniu planu będzie realizowało powierzone mu zadanie. W sytuacji, w której umowa taka nie zostałaby zawarta, zadanie to nie byłoby możliwe do zrealizowania. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne i jednoznaczne wskazania co do sposobu realizacji ujętych w nim zadań. Wobec tego w przedmiotowym programie wskazane powinno być konkretne schronisko dla zwierząt oraz ewentualnie podmiot odławiający zwierzęta (jeżeli nie robi tego schronisko) z podaniem jego nazwy i adresu. To w programie powinien zostać określony sposób zapewnienia przedmiotowej opieki, a nie jak to uczyniono w niniejszej sprawie poprzez podjęcie późniejszych działań przez nieokreślone w programie podmioty. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy uzależnione będzie od ewentualnego podpisania umowy z również nieokreślonym w tym planie schroniskiem dla zwierząt. Powyższe, w ocenie Sądu, w sposób istotny narusza wskazany powyżej przepis ustawy, bowiem wymóg zapewnienia opieki może być realnie spełniony tylko i wyłącznie w sytuacji gdy schronisko istnieje i jest wskazane w programie i tylko takiemu schronisku można powierzyć realizację zadania wynikającego z ww. przepisu.

Co więcej, brak wskazania w zaskarżonej uchwale konkretnego schroniska dla zwierząt powodować będzie również w wielu przypadkach niemożność odławiania bezdomnych zwierząt. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Nie wystarczą zatem wskazania Programu (§ 3 ust.

1), że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom, a to miejsca w schronisku ma być realizowane poprzez zawarcie umowy z hotelem dla zwierząt lub schroniskiem, zaś zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom gospodarskim ma nastąpić poprzez zawarcie umowy z gospodarstwem rolnym.

W ocenie Sądu program powinien też wskazywać adres i nazwę podmiotu, który będzie odławiał zwierzęta, a jeżeli będzie to robić schronisko należy to wskazać precyzyjnie w programie (por. wyrok WSA W Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 852/13). Rację ma Skarżąca, że biorąc pod uwagę treść § 6 Programu, nie wskazano w tym dokumencie konkretnego podmiotu, który będzie się zajmował odławianiem zwierząt bezdomnych ani precyzyjnie nie określono dalszego sposobu postępowania z odłowionymi zwierzętami, w tym nie określono konkretnie gdzie odłowione zwierzęta będą przebywać do czasu dostarczenia do schroniska lub hotelu (mają być bowiem "pod opieką Urzędu"), oraz kto będzie zań odpowiedzialny. Także i w tej części Programu nie określono konkretnie schroniska czy hotelu, gdzie mają być odwożone odłowione zwierzęta, ani gospodarstwa rolnego, gdzie miałyby trafić bezdomne zwierzęta gospodarskie.

Naruszono także art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. przez nieuregulowanie w Programie kwestii sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że gmina zobowiązana jest do prowadzenia sterylizacji albo kastracji zwierząt bezdomnych w legalnie działającym (a zgodnie z powyższymi uwagami również konkretnym) schronisku dla zwierząt. Obowiązkiem Gminy jest przekazanie każdego odłowionego zwierzęcia do legalnego, jednoznacznie określonego schroniska dla zwierząt, w którym zwierzę powinno zostać poddane sterylizacji albo kastracji. Przepis ten mówi bowiem, że program obejmuje m.in. "obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt". Wyjątkiem od tej zasady mogą być oczywiście sytuacje, w których wykonanie zabiegu sterylizacji albo kastracji zwierzęcia zagrażałoby jego życiu lub zdrowiu.

Kolejna kwestia to naruszenie art. 11a ust. 1 pkt 6 u.o.z. W § 7 wskazano jedynie, że usypianie ślepych miotów zwierząt Gmina Siepraw realizuje poprzez zawarcie umowy z zakładami leczniczymi dla zwierząt na dokonywanie zabiegów usypiania ślepych miotów. Podobnie jak to było w przypadku wcześniejszych ogólnych sformułowań programu, zapis § 7 należy ocenić krytycznie. Brzmienie przepisu art. 11a u.o.z. nie nasuwa żadnych wątpliwości, że rada gminy w przedmiotowym programie musi określić szczegółowo sposób realizacji ww. zadań, w tym oprócz wspomnianych wyżej zadań w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt, ich sterylizacji albo kastracji - także w zakresie usypiania ślepych miotów. Stanowisko to jest zgodne z kształtującą się linią orzecniczą (por.m.in. cytowane już orzeczenie NSA II OSK 37/13) oraz poglądami zawartymi w literaturze. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinien zawierać (ustawa stanowi, że program "obejmuje") obligatoryjnie elementy wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 oraz, fakultatywnie, elementy określone w ust. 3 i 4 tegoż artykułu.

Ponadto, sądowa kontrola wykazała, że przedmiotowa uchwała nie zawiera także regulacji w zakresie wskazania kto udziela, w imieniu gminy, całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8). W § 3 ust. 8 wskazano jedynie, że realizacja tego obowiązku ma nastąpić poprzez "zawarcie umowy z

zakładem leczniczym o świadczenie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt". W żaden sposób nie dowiadujemy się z tego zapisu, kto de facto ową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizuje.

Słusznym jest także kolejny zarzut skargi, iż nastąpiło przez zapisy uchwały (Programu) naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji przez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego poprzez: wprowadzanie obwarowań związanych z usypianiem ślepych miotów psów i kotów, które posiadają właścicieli, przez nałożenie na nich obowiązku poddania psa lub kota zabiegowi sterylizacji (kastracji) i wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz wprowadzenie zapisu co do edukacji mieszkańców. Szczególnie jaskrawy przykład tego naruszenia stanowi pierwszy ze wspomnianych zapisów, zawarty w § 8 ust. 1-5, który uzależnia sfinansowanie usypiania ślepych miotów psów i kotów przez Gminę pod warunkiem poddania psa lub kota zabiegowi kastracji. O ile można zrozumieć ideę stojącą za przyjęciem takiego zapisu, a zmierzającą, mówiąc najogólniej, do powstrzymania rozrodczości zwierząt (co zapobiegnie także pojawianiu się ślepych miotów), o tyle taki zapis nie ma żadnego umocowania ustawowego. Przeciwnie, z odczytania art. 11a ust. 1 i ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 11 ust. 1 u.o.z. wynika, że zadaniem własnym gminy w ramach opieki nad bezdomnymi zwierzętami jest też usypianie ślepych miotów, które to zadanie zgodnie z art. 11a ust. 5 winno być finansowane przez gminę w ramach przeznaczonych w Programie środków tejże gminy, bez żadnych dodatkowych warunków. Co zaś do edukacji mieszkańców, to Sąd podziela tu stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z 28 sierpnia 2014 r., II SA/Go 389/14, gdzie stwierdzono, że ujęcie w Programie postanowień dotyczących edukacji mieszkańców w zakresie ochrony zwierząt wykracza poza ustawowe upoważnienie. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 u.o.z. zawarł zamknięty katalog zadań, które program powinien obligatoryjnie (lub fakultatywnie) regulować. Wobec tego Rada Gminy nie jest uprawniona do ujmowania w programie bez podstawy prawnej innych zagadnień. Podsumowując powyższe wywody należy podkreślić, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt uchwała corocznie rada gminy, zawiera elementy obligatoryjne określone pkt 1-8, określa wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, a także sposób ich wydatkowania. Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zawartego w ustawie upoważnienia, zaś aby je w pełni zrealizować winna dokładnie określić, m.in. w jakim konkretnym schronisku dla zwierząt zapewnia miejsce bezdomnym zwierzętom domowym w jakim gospodarstwie rolnym zapewnia miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich, kto ma zajmować się odławianiem bezdomnych zwierząt i gdzie mają być przewożone, a nadto, kto ma zapewnić opiekę weterynaryjną w przypadkach przewidzianych ustawą. Zawarcie konkretnych umów we wskazanych zakresach musi następować przed podjęciem uchwały, tak, aby w uchwale móc zawrzeć wskazanie konkretnych placówek i podmiotów.

Zatem należy stwierdzić, że organ podejmując uchwałę w przedmiocie Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. Jest on zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez

ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie.

Z powyższych względów, mając na uwadze powyższe naruszenia wskazanych wyżej przepisów w zw. z art. 7 Konstytucji RP, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w wyroku.