

## Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

z dnia 6 grudnia 2023 r.

II SA/Bd 650/23

### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Grzegorz Saniewski.

Sędziowie WSA: Jerzy Bortkiewicz, Elżbieta Piechowiak (spr.).

### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 grudnia 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nakle nad Notecią na uchwałę Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 24 marca 2023 r. nr LVIII/490/2023 w przedmiocie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy oddala skargę.

### Uzasadnienie faktyczne

Prokurator Rejonowy w N. (dalej: skarżący) wniósł skargę na uchwałę nr (...) Rady Miejskiej w M. z dnia (...) marca 2023 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy M. na rok 2023", zaskarżając ją w części, w zakresie § 3 ust. 3 załącznika do uchwały.

Skarżący zarzucił skarżonemu aktowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 - dalej "u.o.z.") poprzez zaniechanie wskazania konkretnych miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących na całym obszarze Miasta i Gminy M., wnosząc jednocześnie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 3 ust. 3 załącznika.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy gminnego programu mają charakter obligatoryjny, a brak jednego z nich oznacza, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia. Dalej wskazał, że przedmiotowa uchwała stanowi podstawę realizacji określonych zadań i konieczne jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji. Skarżący podkreślił, że powyższe wynika m.in. ze zmienności warunków i tego, że zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z. gminne programy uchwalane są corocznie i muszą być adekwatne do okoliczności w danym roku.

Skarżący podniósł również, że program taki nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania m.in. miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt, na co wskazuje się w judykaturze.

Niewypełnienie powyższego obowiązku zdaniem skarżącego skutkuje istotnym naruszeniem prawa i prowadzić powinno do uznania nieważności uchwały. W ocenie skarżącego wskazanie, że koty dokarmiane są codziennie w punktach znajdujących się w miejscach ich przebywania w miejscowościach O. i M. jest nieprecyzyjne, zaś w sposób jednoznaczny powinny być wskazane miejsca realizowania w imieniu gminy tego konkretnego zadania.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi w całości. W jego ocenie w skarżonej uchwale dostatecznie precyzyjnie określono miejsca dokarmiania kotów wolno

zyjących, zawężając punkty występowania siedlisk kotów do miejscowości na terenie gminy, w których je zidentyfikowano. Organ podkreślił, że odstąpił od regulowania w sposób sztywny punktów bytowania kotów, np. poprzez podanie ulic czy numerów działek, gdyż miejsca te w ciągu roku ulegają zmianie. Zatem zdaniem organu wypełniona została dyspozycja ustawowa określająca zakres programu, gdyż określił on miejsce poprzez podanie miejscowości (O., M.) wraz z częstotliwością dokarmiania (codziennie). Ponadto w ocenie organu ewentualne naruszenie nie jest istotnym naruszeniem wobec czego nie powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Na wstępie wymaga wskazania, że niniejsza sprawa, na podstawie art. 15 zzs (4) ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 z późn. zm.) została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 184 Konstytucji w związku z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Mocą art. 1 § 2 tej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Innymi słowy, kontrola aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywana jest pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słuszności. Oznacza to, że kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy organ administracji nie naruszył prawa. Badana jest wyłącznie legalność aktu administracyjnego, czyli prawidłowość zastosowania przepisów prawa do zaistniałego stanu faktycznego, jak również trafność wykładni tych przepisów oraz prawidłowość zastosowania przyjętej procedury.

Zasada, że sądy administracyjne dokonują kontroli działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, została również wyartykułowana w art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm. - dalej "p.p.s.a.").

Zgodnie zaś z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., nawiązującym w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Z brzmienia cyt. przepisu wynika zatem, że sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Na mocy 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do zagadnienia, czy wymieniona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy

samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. W związku z tym w doktrynie oraz w orzecznictwie podkreśla się wykonawczy charakter uchwał. Wynika to wprost z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina ma prawo stanowienia, w formie uchwały, aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy tylko na podstawie upoważnień ustawowych.

Wykonawczy charakter uchwał stanowiących prawo miejscowe oznacza, że są one wydawane na mocy i w celu szczegółowej realizacji określonych unormowań materialno-prawnych przyjętych w ustawach upoważniających. Przy czym nie jest wystarczające upoważnienie zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych, ale konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawach szczególnych i to upoważnienie o charakterze szczegółowym, a nie upoważnienie generalne (por. Dorota Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2003, Oficyna Wyd. Branta s. 160 i n.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miejskiej w M. z dnia (...) marca 2023 r. nr (...) w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy M. na rok 2023", dla której szczegółowe upoważnienie ustawowe dla tego rodzaju uchwały przewiduje art. 11a u.o.z. który stanowi, że 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. Z treści art. 11 ust. 1 u.o.z. wynika, że do zadań własnych gminy należy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz ich wyłapywanie. Szczegółowe regulacje w tym zakresie, zgodnie z upoważnieniem ustawowym określonym w art. 11a ust. 1 u.o.z., należą do kompetencji rady gminy. Program, stosownie do art. 11a ust. 2 u.o.z., obejmuje w szczególności sprawy wymienione enumeratywnie w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 u.o.z., tj. sprawy:

- zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania;
- odławiania bezdomnych zwierząt;
- obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- usypiania ślepych miotów;
- wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Ponadto, zgodnie z art. 11 ust. 5 u.o.z., program ten zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. We wskazanych regulacjach, wyznaczających zakres upoważnienia, określone zostały obligatoryjne elementy programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Elementy fakultatywne programu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wskazane zostały natomiast w art. 11 ust. 3 i 3a u.o.z. Mając na

uwadze powyższe należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Pogląd o konieczności zakwalifikowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi aktualnie nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1255/16 i II SA/Bd 1353/16; z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt 1370/16; z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 466/22; wyroki WSA w Rzeszowie z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1344/15; w Olsztynie z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 511/18; w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 173/18), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1574/18; z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 195/17, z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/14, z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, z dnia 2 lutego 2016 r. sygn. II OSK 3051/15, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13).

Zaskarżona uchwała została wydana w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 11a ust. 1 u.o.z. Zakres delegacji ustawowej wynika z art. 11a ust. 2 u.o.z. Jako akt prawa miejscowego wydawany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zakres regulacji uchwały nie może wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Jednocześnie w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, periodyczny charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków lokalnych. Nie można więc mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program to 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. Wykonawczy charakter programu nie zostanie zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań, pominie się w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania. **Postanowienia programu muszą być na tyle konkretne i precyzyjne, by na ich podstawie można było zrekonstruować normy o określonej treści i ocenić, czy rzeczywiście, a nie tylko pozornie, regulują one materię, która w świetle odnośnego upoważnienia ustawowego uregulowana być powinna. Nie mogą mieć charakteru blankietowego i odsyłać do bliżej nieokreślonych umów (por. wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 971/20, WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1641/17).**

W skardze na powyższą uchwałę skarżący zarzucając naruszenie art. 11a ust. 2 u.o.z. poprzez zaniechanie wskazania konkretnych miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących na całym obszarze Miasta i Gminy M. wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 3 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy M. na rok 2023, stanowiący załącznik do uchwały nr (...).

Odnosząc się do powyższego zarzutu w pierwszej kolejności wskazania wymaga, że sprawy w zbliżonym stanie faktycznym i prawnym były już przedmiotem orzekania przez tut. Sąd, który wyrokami z dnia 29 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Bd 1437/21 i z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 466/22 oddalił skargi Prokuratora na uchwały Rady Miejskiej w M. Zarówno uchwały z 2021 r. i 2022 r., jak i poddana obecnie kontroli uchwała zawierają analogiczne regulacje w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Stanowiska zawarte w powyższych orzeczeniach Sąd w niniejszym składzie podziela, zatem posłuży się argumentacją zawartą w uzasadnieniach tych wyroków.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

Sąd zgadza się ze stanowiskiem skarżącego, że wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. elementy gminnego programu mają charakter obligatoryjny. Uchwalając program rada gminy powinna zatem zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Podkreślić też należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy stanowi podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich realizacji (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18, i z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1353/16).

Rozstrzygając o zasadności postawionego zarzutu wskazać najpierw należy, że prawodawca lokalny w zakwestionowanym § 3 ust. 3 załącznika do uchwały wskazał m.in., iż opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie Gmina M. realizuje poprzez codzienne dokarmianie kotów w punktach znajdujących się w miejscach ich przebywania w miejscowościach O. i M. Sąd zgadza się ze stanowiskiem skarżącego zarzucającym zbytnią ogólnikowość wypowiedzi w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Organ ograniczył się bowiem wyłącznie do sformułowania zrębowych założeń postępowania z wolno żyjącymi kotami na terenie gminy i tym samym nie wyczerpał delegacji ustawowej. Nie poruszono w regulacji chociażby kwestii miejsc bytowania (legowisk) kotów wolno żyjących, ani w zakresie konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania tych miejsc, ani w zakresie monitorowania skupisk już zidentyfikowanych. Brak jest również regulacji w zakresie tego, jakie konkretne działania opiekuńcze gminy związane będą z określonymi wynikami tego monitorowania. Wbrew stanowisku organu wskazać należy, że uchwała podjęta w zakresie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi być uchwałą wykonalną, a więc jej ustalenia nie mogą mieć charakteru planu ogólnych założeń, ale w sposób konkretny (tj. wykonalny) winna regulować kwestię delegowaną gminie przez ustawodawcę. W zaskarżonym zakresie (art. 11a ust. 2 u.o.z.) uchwała musi zawierać zatem regulacje o takim stopniu szczegółowości, który pozwoli na jednoznaczne stwierdzenie sposobu wypełniania zadania w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Pamiętać należy, że program opieki jest aktem prawa miejscowego, skoro więc stanowi on o prawie obowiązującym na terenie danej gminy, musi zawierać przepisy dające się stosować w konkretnych stanach faktycznych zaistniałych na terenie tej gminy. Nie jest to jednak,

ocenie Sądu, wbrew wnioskowi skargi, naruszenie uzasadniające wyeliminowanie wskazanego § 3 ust. 3 uchwały z obrotu prawnego. Wyeliminowanie z komentowanego programu opieki nad zwierzętami zaskarżonego paragrafu spowodowałoby bowiem, że uchwała ta pozbawiona zostałaby instytucji regulującej kwestię dokarmiania kotów wolno żyjących. Skutkiem tego byłoby pozostawienie w obrocie uchwały w sprawie gminnego programu opieki nad zwierzętami nie zawierającej przepisów realizujących delegację z art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. Stwierdzenie nieważności wskazanego paragrafu, jak chce tego skarżący, byłoby w ocenie Sądu środkiem nadmiernym w kontekście treści całej uchwały i skutków prawnych, jakie ona wywołuje.

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.