

**Wyrok**  
**Naczelnego Sądu Administracyjnego**  
**z dnia 9 stycznia 2024 r.**  
**I OSK 2012/22**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Piotr Przybysz (spr.).

Sędziowie: NSA Karol Kiczka, del. WSA Joanna Skiba.

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 9 stycznia 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prokuratora Rejonowego w (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 1437/21 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w (...) na uchwałę Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) sierpnia 2021 r. nr (...) w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy

1. oddała skargę kasacyjną;
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 1437/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy po rozpoznaniu sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w (...) na uchwałę Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) sierpnia 2021 r. nr (...) w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy (...) na rok 2021, w części, tj. w zakresie § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, oddalił skargę.

Skargę kasacyjną na powyższe rozstrzygnięcie złożył Prokurator Rejonowy w (...), zaskarżając wyrok w całości.

W skardze kasacyjnej zarzucono Sądowi I instancji naruszenie prawa materialnego w postaci art. 91 ust. 1 zd. 1 i ust. 4a *contrario* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 559; zwanej dalej u.s.g.) w zw. z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638; zwanej dalej u.o.z.) polegające na błędnej wykładni wskazanych przepisów poprzez przyjęcie, że zaniechanie wskazania konkretnych miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących na całym obszarze Miasta i Gminy (...) w treści uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) sierpnia 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy (...) na 2021 rok" nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, na podstawie art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; zwanej dalej p.p.s.a.), wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy.

Na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. zrzeczono się przeprowadzenia rozprawy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Gmina (...), zastępowana przez radcę prawnego, wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie za czas od dnia uprawomocnienia się nakazu zapłaty do dnia zapłaty.

Na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a. Gmina (...) oświadczyła, że również zrzeka się przeprowadzenia rozprawy.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i dlatego została oddalona.

W niniejszej sprawie strona skarżąca kasacyjnie, na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. zrzekła się rozprawy, a strona przeciwna w ustawowym terminie nie wniosła o jej przeprowadzenie. W tej sytuacji skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, stosownie do art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

Przystępując do rozważań na tle podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia należało wspomnieć, że według art. 193 zdanie drugie p.p.s.a., w brzmieniu obowiązującym od 15 sierpnia 2015 r., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. W ten sposób wyraźnie określony został zakres, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wydany wyrok w przypadku, gdy oddała skargę kasacyjną. Regulacja ta, jako mająca charakter szczególny, wyłącza przy tego rodzaju rozstrzygnięciach odpowiednie stosowanie do postępowania przed tym Sądem wymogów dotyczących elementów uzasadnienia wyroku, przewidzianych w art. 141 § 4 w związku z art. 193 zdanie pierwsze p.p.s.a. Mając to na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny mógł zrezygnować z przedstawienia pełnej relacji co do przebiegu sprawy i sprowadzić swoją dalszą wypowiedź już tylko do rozważań mających na celu ocenę zarzutów postawionych wobec wyroku Sądu I instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., a zatem w zakresie wyznaczonym w podstawach kasacyjnych przez stronę wnoszącą omawiany środek odwoławczy, z urzędu biorąc pod rozwagę tylko nieważność postępowania, której przesłanki w sposób enumeratywny wymienione zostały w art. 183 § 2 tej ustawy, a które w niniejszej sprawie nie występują. Związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, czy też procesowego, określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zmiana lub rozszerzenie podstaw kasacyjnych ograniczone jest określonym w art. 177 § 1 p.p.s.a. terminem do wniesienia skargi kasacyjnej. Rozwiązaniu temu towarzyszy równoległe

uprawnienie strony postępowania do przytoczenia nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całości, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Ze skargi kasacyjnej wynika, że postawiono w niej wyłącznie zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez ich błędne zastosowanie.

Istota sporu dotyczy tego, czy zasadnie Sąd I instancji przyjął, że nie ma podstaw do przyjęcia, że zasadne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) sierpnia 2021 r. nr (...) w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy.

Sąd I instancji podzielił zaprezentowane w skardze stanowisko Prokuratora, który zarzucił zbytnią ogólnikowość zakwestionowanego § 3 ust. 3 załącznika do uchwały w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Stwierdził przy tym, że nie jest to jednak naruszenie uzasadniające wyeliminowanie wskazanego § 3 ust. 3 załącznika do uchwały z obrotu prawnego, ponieważ spowodowałoby to, że uchwała 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 Prokurator, byłoby w ocenie Sądu I instancji środkiem nadmiernym w kontekście treści całej uchwały i skutków prawnych, jakie ona wywołuje.

W skardze kasacyjnej zarzucono Sądowi I instancji naruszenie prawa materialnego w postaci art. 91 ust. 1 zd. 1 i ust. 4a contrario u.s.g. w zw. z art. 11a ust. 2 u.o.z. polegające na błędnej wykładni wskazanych przepisów. W uzasadnieniu wskazano, że dyspozycję art. 11a u.o.z. należy odczytywać w połączeniu z art. 11 u.o.z. Wykładnia celowościowa tych przepisów prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań, przy uwzględnieniu krótkoterminowego charakteru tego aktu, zasadnym jest określenie w sposób konkretny miejsc realizacji zadania. Wprawdzie program jest wyrazem polityki gminy, ale skoro stanowi podstawę realizacji określonych zadań, koniecznym jest skonkretyzowanie miejsc ich realizacji.

Należy stwierdzić, że strona skarżąca kasacyjnie podnosi argumenty, które nie dotyczą zasadniczego powodu oddalenia skargi przez Sąd I instancji. Kasator skupia się na wykazaniu istnienia naruszenia przepisów prawa materialnego. Sąd I instancji nie zakwestionował jednak oceny Prokuratora w tym zakresie. Kasator nie odnosi się natomiast

do stanowiska Sądu I instancji, że stwierdzone naruszenie prawa materialnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności zakwestionowanego przepisu.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 4 tej ustawy w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

W przepisie art. 91 ust. 4 u.s.g. de facto przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przy podejmowaniu uchwał przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne. Brak jest jednak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie.

W orzecznictwie wskazuje się, że do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Zatem nie każde naruszenie prawa prowadzi do nieważności aktu wydanego przez organ gminy. Dotyczy to wyłącznie naruszeń istotnych. Za interpretatio restrictiva pojęcia sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. przemawia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który kreuje zarówno kardynalną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jak i to, że podlega ona ochronie sądowej. Tym samym organy mogą i powinny wkraczać z aktami nadzoru w działalność jednostek samorządu terytorialnego, ale tylko w przypadkach określonych ustawami i o ile zachodzi przesłanka "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. (wyrok NSA z 15 września 2017 r., I OSK 1136/17).

Tak więc za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane przez Prokuratora stanowisko co do znaczenia naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. poprzez zaniechanie wskazania konkretnych miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących na całym obszarze Miasta i Gminy (...) nie jest zasadne.

Należy zauważyć, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy przeciwko uznaniu naruszenia ww. przepisu za istotne w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g. przemawiają względy aksjologiczne. Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą.

Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę (art. 1 ust. 1 u.o.z.). Formalistyczne podejście do oceny naruszenia przepisów prawa materialnego mającego miejsce w rozpoznawanej sprawie, prowadzące do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części, w zakresie § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, pozbawiłoby koty wolno żyjące na terenie Miasta i Gminy (...) wsparcia ze strony ludzi w postaci dokarmiania w okresie, którego dotyczy przedmiotowa uchwała. Nie negując zatem obowiązku właściwego wykonywania upoważnienia ustawowego należy podzielić ocenę Sądu I instancji o braku podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 3 ust. 3 załącznika do uchwały.

Z tych wszystkich powodów Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o zasądzeniu kosztów postępowania kasacyjnego od Prokuratora Rejonowego w (...), ponieważ zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 lipca 2017 r., sygn. akt I OPS 1/17, prokurator, który działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego.