

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim

z dnia 16 listopada 2023 r.

II SA/Go 465/23

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Grażyna Staniszevska (spr.).

Sędziowie WSA: Jarosław Piątek, Asesor Kamila Karwatowicz.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 listopada 2023 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego na uchwałę Rady Gminy z dnia 9 lutego 2023 r., nr XXXIX/238/2023 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy na rok 2023"

I. stwierdza nieważność § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie słowa "bezdolnym",

II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Uzasadnienie faktyczne

Pismem z dnia (...) lipca 2023 r. Prokurator Rejonowy wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy z dnia 9 lutego 2023 r. Nr XXXIX/23 8/2023 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy w 2023 r.". Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (DZ.U. z 2022 poz. 572, dalej jako - u.o.z.), poprzez zawarcie w § 5 ust. 1 uchwały regulacji dotyczącej zapewnienia opieki weterynaryjnej jedynie bezdomnym zwierzętom, które ucierpiały wskutek zdarzeń drogowych, z pominięciem innych zwierząt, przez co nie wypełniono delegacji ustawowej opisanej we wskazanym powyżej przepisie ustawy. W związku z powyższym na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022. poz. 329 t.j.) skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 ust. 1.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że Rada Gminy działając na podstawie art. 11a u.o.z. w dniu 9 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr XXIX/238/2023 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy w 2023 r.". Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa 27 lutego 2023 r. pod poz. 628.

Program opieki nad zwierzętami uchwalany na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 u.o.z. jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. Uchwała ustanawiająca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinna zawierać elementy wskazane jako obligatoryjne w art. 11a ust. 2 pkt 1- 8 oraz w art. 11a ust. 5. Zdaniem skarżącego podjęta przez Radę Gminy uchwała powyższych wymogów nie spełnia.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. jednym z elementów omawianego programu jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. W orzecznictwie sądowym panuje ugruntowany pogląd, iż przytoczony tu przepis ustawy nakłada na gminę obowiązek zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom, nie zaś jedynie określonym gatunkom czy kategoriom zwierząt (por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1503/17, wyrok WSA w Łodzi z 15 marca 2023 r., II SA/Łd 921/22). Skoro ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. nie określił wprost, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt ma dotyczyć wyłącznie "bezdomych zwierząt", rada nie jest uprawniona do dokonania takiego zawężenia (por.m.in. wyroki WSA w Łodzi z 14 marca 2023 r., II SA/Łd 995/22, WSA w Kielcach z 7 grudnia 2022 r., II SA/Ke 605/22, z 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 607/22 oraz z 6 września 2022 r., II SA/Ke 344/22). W ocenie skarżącego nie jest dopuszczalne ograniczenie na poziomie aktu prawa miejscowego całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt do zwierząt bezdomych. W konsekwencji przepis 5 ust. 1. zaskarżonej uchwały, w zakresie słowa "bezdomych" istotnie narusza art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie w całości, a w razie braku uwzględnienia argumentacji przemawiającej za odrzuceniem - o oddalenie skargi w całości. Ustosunkowując się do zarzutów skargi w pierwszej kolejności organ zwrócił uwagę, iż w jego ocenie, nie ziściły się przesłanki do wystąpienia przez Prokuratora Rejonowego ze skargą w niniejszej sprawie, a co najmniej jest ona przedwczesna. Jak wynika bowiem z brzmienia przepisu art. 70 ustawy - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247) - "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 wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru (...)". Jak z kolei stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 10 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Bk 464/21 - w sytuacji gdy w ocenie prokuratora, zachodzi niezgodność z prawem aktu organu samorządu terytorialnego, powinien on w pierwszej kolejności wystąpić do organu, który wydał taki akt z wnioskiem o jego uchylenie lub zmianę bądź też z wnioskiem o jego uchylenie do właściwego organu nadzoru. Wynika to wprost ze sformułowania "prokurator zwraca się", które to sformułowanie nie pozostawia dowolności w działaniu prokuratora, lecz niejako nakazuje mu wystąpienie ze stosownym wnioskiem do właściwych organów, celem usunięcia niezgodności z prawem zapisów danego aktu. Dopiero w dalszej części tego przepisu ustawodawca wskazał, że "prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego", a zatem skarga do sądu administracyjnego powinna być ostatecznością, kiedy inne przewidziane w tym przepisie środki przysługujące prokuratorowi nie przyniosą oczekiwanych, w jego ocenie, rezultatów. Organ wskazał, że Prokurator Rejonowy zaniechał wystąpienia do Rady Gminy z wnioskiem, o którym mowa w przywołanym wyżej art. 70 ustawy - Prawo o prokuraturze, co w ocenie organu czyni skargę co najmniej przedwczesną, wobec braku wyczerpania trybu wskazanego przez ustawodawcę w cytowanym przepisie.

W dalszej kolejności, z daleko posuniętej ostrożności, w razie nieprzyjęcia argumentacji przemawiającej za odrzuceniem skargi, organ wskazał, że brak jest przesłanek do

uwzględnienia skargi, co warunkuje jej oddalenie. Ustawa o ochronie zwierząt wskazuje wprost w art. 11, iż do zadań własnych gmin należy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom i wyłapywanie ich. Wypełniając ten obowiązek rada gminy, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a ustawy o ochronie zwierząt). Nie ulega zatem wątpliwości, że ratio legis ww. przepisów ustawy o ochronie zwierząt nakierowanie jest na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi. Nie dotyczy, zaś zwierząt, które takiego desygnatu nie posiadają. Organ zauważył, że w doktrynie wskazuje się, iż podstawowym narzędziem ochrony zwierząt bezdomnych jest gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi (tak: Kuszlewicz Karolina, Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz). Jednym z elementów pieczy nad zwierzętami bezdomnymi jest z kolei zapewnienie im całodobowej opieki weterynaryjnej (art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt). Nie można zatem zgodzić się Prokuratorem Rejonowym, jakoby niezgodne z prawem miałyby być wskazanie w § 5 ust. 1 skarżonej uchwały, iż opieka weterynaryjna dotyczy zwierząt bezdomnych, wszak ustawodawca wprost wskazał w ustawie o ochronie zwierząt, iż zadaniem gminy jest zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, z wyłączeniem zaś takich, które owego "statusu" nie posiadają.

Na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, dalej jako - "p.p.s.a."), sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie 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 i terenowych organów administracji rządowej. 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 dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Stosownie do treści 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 myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DZ.U. z 2023 r. nr 40, dalej jako - u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Zgodnie a art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż wydano je z naruszeniem prawa. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika zatem, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W orzecznictwie podkreśla się, że do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy naruszeń należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał bądź naruszenie prawa materialnego, a także naruszenie procedury podejmowania uchwał, przy czym naruszenia te powinny polegać na pozostawianiu uchwały w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa.

Chodzi tu bowiem o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*. Dany akt lub jego część nie wywołuje wówczas skutków prawnych od samego początku. Istotnym naruszeniem prawa są więc naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy

W niniejszej sprawie podstawę materialnoprawną kwestionowanej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm., dalej: u.o.z.). Zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z. rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W myśl art. 11a ust. 2 u.o.z., program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Z ust. 4 tego przepisu wynika, że realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Obowiązkowe elementy programu zostały zatem określone w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 i ust. 5 (dotyczący wskazania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu), natomiast fakultatywne określone zostały w ust. 3 (plan znakowania zwierząt w gminie) i 3a (plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie).

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego do tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej delegacji nie może podejmować kwestii nieprzekazanych jej do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi więc ściśle respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

W kontrolowanej sprawie Prokurator zakwestionował zapis zawarty w § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały jako naruszający art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. W § 5 ust. 1 Rada Gminy uchwaliła, że w celu zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym, które ucierpiały wskutek zdarzeń drogowych Gmina podejmuje współpracę z lekarzem weterynarii, który świadczy usługi całodobowo to jest (...).

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ma dwojaki charakter: z jednej strony jest aktem prawa miejscowego, a więc powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne (powinien być skierowany do ogólnie określonej kategorii podmiotów, określać zasady zachowania w powtarzalnych sytuacjach), a z drugiej - mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, okresowy charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - podkreśla się jego wykonawczy, konkretny charakter oraz konieczność dostosowania do warunków lokalnych. Pogodzenie tych dwóch wartości (aktu prawa miejscowego i wykonawczego charakteru) powoduje, że program ten w istocie zawiera normy o charakterze mieszanym abstrakcyjno-konkretnym, z naciskiem jednak na cel programu, tj. konieczność konkretyzacji sposobu działania gminy w określonych sytuacjach tak, aby spełnione zostały należyte standardy ochrony zwierząt. Program ochrony zwierząt to zatem w istocie plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób działania, a czynności, do których zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany, konkretny.

Należy zgodzić się ze skarżącym, że w przedmiotowej sprawie regulacja zawarta w § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały podjęta została z naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Wskazany przepis ustawy nie różnicuje bowiem obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej od tego czy dane zwierzę jest bezdomne, czy też posiada opiekuna, lecz odnosi się do wszystkich zwierząt, które ucierpiały w przypadkach zdarzeń drogowych. Ponadto analizowane zagadnienie należy rozpatrywać w kontekście celu jaki ma przyświecać uchwale podjętej na podstawie art. 11a ust. 1 i ust. 2 u.o.z. Trzeba zatem zwrócić uwagę, że przedmiotem uchwały jest nie tylko opieka nad zwierzętami bezdomnymi, ale również zapobieganie bezdomności. Program powinien zatem zawierać rozwiązania prawne, które będą uwzględniać jednocześnie obydwa cele o jakich mowa w analizowanym przepisie ustawy, czyli zarówno związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi jak i zapobieganie bezdomności zwierząt. Postanowienia uchwały, które nie uwzględniają dyrektywy zapobiegania bezdomności zwierząt należy ocenić jako wydane z istotnym naruszeniem prawa. Za takie w ocenie Sądu, należy uznać regulację zawartą w kwestionowanym przepisie § 5 ust. 1, który w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację zwierząt wymagających pomocy weterynaryjnej z powodu zdarzenia drogowego. W ocenie Sądu inkryminowany przepis uchwały, po wyeliminowaniu z obrotu prawnego słowa: "bezdolnych" może funkcjonować w obrocie prawnym. Dlatego w pozostałym zakresie skarga została oddalona.

Na skutek opisanego wyżej naruszenia prawa stwierdzonego w treści zaskarżonej uchwały należało uznać w części jej sprzeczność z prawem. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał przepis § 5 ust. 1 w zakresie słowa "bezdolnym". W pozostałym zakresie skarga została oddalona na podstawie art. 151 p.p.s.a. Nie było zasadne stanowisko organu w kwestii odrzucenia skargi. Zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (DZ.U. z 2022 r. poz. 1247) 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 wnioskiem 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. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że przepis art. 70 ustawy - Prawo o prokuraturze, chociaż nie wprowadza obligatoryjnej kolejności co do możliwości korzystania przez prokuratora z przewidzianych w nim środków prawnych, to jednak użyte w nim określenie "prokurator zwraca się do organu" oraz dalsze określenie "prokurator może także wystąpić (...) do sądu administracyjnego" wskazują na konieczność rozważnego i racjonalnego korzystania z przewidzianych w nim środków prawnych, w szczególności, gdy kontrolowany przez prokuratora akt organu samorządu terytorialnego obowiązuje już wiele lat, nie został zakwestionowany przez organ nadzoru, a mieszkańcy pozostają w przeświadczeniu jego legalności, zaś organ przystąpił do opracowania nowego aktu, który ma zastąpić dotychczasowy. W takiej sytuacji prokurator powinien skorzystać nie z najdalej idącego środka zaskarżenia, tj. skargi sądowoadministracyjnej o stwierdzenie nieważności dotychczasowego aktu (por. przykładowo wyroki sygn. akt: II SA/Sz 658/21, I SA/Bk 464/21, I SA/Bk 79/23). Wbrew jednak stanowisku organu przytoczony art. 70 ustawy Prawo o prokuraturze nie należy interpretować jako przepisu regulującego tryb wniesienia skargi przez prokuratora do sądu administracyjnego, takiemu rozumieniu przeczą odpowiednie przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.). I tak - zgodnie z art. 52 § 1 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Następnie wskazać należy, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym podstawę prawną udziału prokuratora stanowi art. 8 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Podkreślić należy, że w świetle art. 8 p.p.s.a. prokurator według własnej oceny podejmuje decyzję o udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a zasadność tej decyzji nie podlega ocenie organu administracji, którego działanie lub bezczynność zakwestionował prokurator. O tym, czy udział prokuratora w konkretnym postępowaniu jest potrzebny, decyduje więc sam prokurator. Dodać należy, że udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego. Podmiot ten, inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym, działa w imieniu obiektywnie pojętego porządku prawnego (por. wyrok sygn. akt II SA/OI 156/18). Powołany przepis art. 70 ustawy Prawo o prokuraturze należy natomiast rozumieć jako regulację dotyczącą uprawnień prokuratora w sprawach, których przedmiotem jest niezgodność z prawem uchwały lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenia wojewody. W tym stanie sprawy brak było podstaw do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 p.p.s.a.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.