



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 marca 2018 r.

Poz. 977

WYROK NR II SA/RZ 1100/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 7 grudnia 2017 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Paweł Zaborniak Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ WSA Maciej Kobak Protokolant specjalista Anna Mazurek -Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 grudnia 2017 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej na uchwałę Rady Gminy Majdan Królewski z dnia 21 marca 2017 r. nr XXII.182.2017 w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Majdan Królewski w roku 2017 stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Kolbuszowej (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała Rady Miejskiej w Majdanie Królewskim (dalej w skrócie: "Rada Miejska") z dnia 21 marca 2017 r. nr XXII.182.2017 "w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Majdan Królewski na rok 2017" wydana w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., dalej: "u.s.g.") w związku z art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.; dalej: "u.o.z."). W skardze Prokurator zarzucił: - w części dotyczącej § 3 oraz § 9 uchwały istotne naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji oraz art. 11a u.o.z. poprzez niewskazanie w treści uchwały nazw i adresu konkretnego schroniska, zapewniającego miejsce dla bezdomnych oraz odłowionych zwierząt, - niewskazanie w § 9 uchwały podmiotu realizującego zadanie polegające na odławianiu bezdomnych zwierząt, - niewskazanie w § 9 uchwały charakteru odławiania zwierząt poprzez określenie czy ma ono charakter stały czy okresowy i naruszenie w ten sposób § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753; dalej: "rozporządzenie w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt"), - niewskazanie w treści uchwały podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt poprzez podanie jego nazwy i adresu, - przekroczenie zakresu delegacji ustawowej poprzez niedopuszczalną modyfikację celów i zadań programu określonych w art. 11 a u.o.z. W uzasadnieniu wskazał, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie może opierać się jedynie na deklaracjach, lecz winien zawierać konkretne regulacje. Tymczasem uchwała w zaskarżonych kwestiach nie wskazuje konkretnych podmiotów. Ponadto dokonano w niej niedopuszczalnej modyfikacji celów i zadań programu określonych w art. 11 a ust. 2 u.o.z. zaliczając do nich między innymi zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom oraz promowanie prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt oraz edukację społeczeństwa w zakresie obowiązków spoczywających na właścicielach i opiekunach zwierząt, w szczególności psów i kotów. Na tych podstawach oraz w oparciu o art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej: "P.p.s.a.") w zw. z art. 94 ust. 1 u.s.g. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały. W odpowiedzi na skargę

Rada Gminy Majdan Królewski wniosła o oddalenie skargi. W opozycji do zarzutów wskazała, że w § 4 ust. 4 uchwały wskazano, że informacje o podmiotach wymienionych w § 4 ust. 1-3, w tym także informacja o schronisku dla zwierząt zapewniającym opiekę zwierzętom bezdomnym, znajdują się na stronie internetowej Urzędu Gminy w Majdanie Królewskim, podobnie odnośnie podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt- § 8 ust. 3 w zw. z § 4 ust. 4 uchwały. Ponadto, zdaniem organu art. 11 a ust. 2 pkt 2 i 8 nie określa kategorycznego obowiązku wskazania podmiotu, jak w przypadku, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, gdzie mowa jest o gospodarstwie rolnym zapewniającym miejsce dla zwierząt gospodarskich. Odnośnie naruszenia § 2 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt polegającego na nie określeniu czy wyłapywanie ma charakter stały czy okresowy, wskazano, że zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt wyłapywanie może mieć charakter stały lub okresowy w zależności od treści uchwały, a skoro zaskarżona uchwała nie określa, że ma charakter okresowy to należy przyjąć, że ma charakter stały. Organ nie podzielił również zarzutu wykroczenia poza granice ustawowego upoważnienia przez określenie celów nieznanymi ustawie. Powołał się w tym zakresie na zmianę ustawy art. 11 a ust. 2 u.o.z., w którym zdanie wstępne zostało zmienione przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie u.o.z. przez dodanie zwrotu "w szczególności". Zmiana weszła w życie w dniu 6 stycznia 2017 r., i oznacza, że od tego dnia katalog spraw podlegających uregulowaniu w ustawie o ochronie zwierząt jest otwarty. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Skarga jako zasadna została przez WSA uwzględniona w całości. Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; zwana dalej p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w zw. z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767; zwana dalej u.P.p.). W myśl art. 70 u.P.p. 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. Natomiast według art. 8 § 1 P.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Przedmiotem sądowej kontroli w niniejszej sprawie uczyniono uchwałę Rady Gminy Majdan Królewski w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Majdan Królewski w 2017 roku. Zaskarżona uchwała zapadła m.in. na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 u.o.z. Przepis ten obowiązuje radę gminy do określenia, corocznie do dnia 31 marca, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (zwany dalej programem). W treści programu rada obowiązana jest zawrzeć w szczególności postanowienia dotyczące realizacji zadań własnych gminy w zakresie : 1) zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławiania bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypiania ślepych miotów; 7) wskazania

gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Wyjaśnienia wymaga, iż zaskarżona do WSA uchwała jest aktem prawa miejscowego i zawiera normy administracyjnego prawa programowego. Ta kwalifikacja Programu zobowiązuje organ stanowiący gminy do przestrzegania dyrektyw stanowienia prawa powszechnie obowiązującego jakie wynikają dla tego organu z mocy art. 94 Konstytucji RP. Otóż w myśl tej regulacji, stanowienie prawa miejscowego następuje na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Tak jednoznaczne stwierdzenie ustawodawcy konstytucyjnego oznacza niedopuszczalność wyjścia normami aktu prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego. Dlatego też, modyfikowanie w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego regulacji ustawowych, poprzez nakładanie nieprzewidzianych prawem obowiązków, powtórzenia przepisów wyrażonych już w aktach wyższego rzędu, regulowanie materii ustawowej w inny sposób niż to zostało przewidziane przez ustawodawcę, a także nie wykonanie obowiązku stanowienia określonych przepisów, będzie świadczyć o oczywistym naruszeniu przytoczonej normy konstytucyjnej, a w rezultacie prowadzić do unieważnienia uchwały. Zasada demokratycznego państwa prawnego, której jednym ze strażników jest Prokurator (art. 2 ustawy – Prawo o prokuraturze), nie pozwala na funkcjonowanie w obrocie prawnym aktów normatywnych sprzecznych z normami wyższego rzędu. Większość z zarzutów skargi Prokuratora zasługuje zdaniem WSA na uwzględnienie. Ponadto, o uwzględnieniu skargi zadecydowały także takie uchybienia, które Sąd dostrzegł działając z urzędu. Na wstępie należy stwierdzić, że nie naruszają prawa w sposób istotny te postanowienia programu, które opisują bezdomność zwierząt jako zjawisko społeczne oraz wskazują na główne przyczyny tego zjawiska. Tego rodzaju sformułowania nie nakładają na adresatów uchwały żadnych praw i obowiązków, nie pozbawiają jednocześnie nikogo praw przysługujących, mieszcząc się w granicach delegacji ustawowej upoważniającej organ stanowiący gminy do uchwalania norm natury programowej. W ten sam sposób odnieść się należało do zarzutu naruszenia prawa poprzez zamieszczenie w załączniku do uchwały postanowień dotyczących podejmowania przez Gminę starań w zakresie realizacji programu edukacyjnego wśród mieszkańców. Zaprogramowanie wskazanych działań społeczno - organizatorskich organów samorządu mieści się w celach uchwalenia programu, jakim jest opieka gminy nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności. Zarówno nawiązywanie współpracy z instytucjami społecznymi jak i edukacja mieszkańców, podejmowanie działań informacyjnych, ma sprzyjać zapobieganiu zjawiska bezdomności zwierząt, stąd tego rodzaju zapisy programu zasługują w świetle art. 11 i art. 11a u.o.z. na aprobatę. Tym bardziej, że katalog postanowień programu wskazany w art. 11a ust. 2 u.o.z. nie ma według ustawodawcy charakteru zamkniętego z uwagi na dodane wyrażenie "w szczególności". Po drugie, uznać należało zgodnie z тезami skarżącego Prokuratora, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać konkretne regulacje zapewniające realizację ujętych w nim zadań. Użyte w art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. sformułowania "program obejmuje w szczególności" oraz "program zawiera", wskazuje na takie postanowienia programu, które winny bezwzględnie znaleźć się w treści uchwalanego aktu. Innymi słowy, rada zobowiązana jest do nie tylko do działania w zakresie ustawowej delegacji, ale także do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji. W orzecznictwie odnoszącym się do kwestii prawidłowości uchwał podejmowanych na podstawie art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt podkreśla się konieczność zawarcia w nich postanowień indywidualno - konkretnych (por. wyroki NSA z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13, z dnia 12 października 2016 r. sygn. akt II OSK 3245/14). Program uchwalony przez radę gminy w zakresie zadań obligatoryjnych gminy, wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt powinien być realizowany poprzez wskazanie w nim podmiotów, które zadania wynikające z powyższych przepisów na terenie gminy wykonują, powołując się na fakt zawarcia stosownych umów ze wskazanymi konkretnie w programie podmiotami. Za obowiązkiem takiego skonkretyzowania przemawia także charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, skoro jest on uchwalany na krótki okres corocznie do dnia 31 marca. Programowi nie można nadawać jedynie charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji. Ustalenie w programie konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego, podmiotu zobowiązanego do udzielania pomocy weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom i całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, a także odławiającego bezdomne zwierzęta oraz usypiającego ślepe mioty, ma istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 października 2015 r., sygn. II SA/Rz 910/15). Typowo wykonawczy charakter Programu nie zostanie zachowany, jeśli pominie się w nim wskazanie podmiotów realizujących szczegółowe zadania gminy. Z tych powodów brak takich obligatoryjnych elementów będzie przesądzać o istotnej wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a u.o.z. Nie sanuje tej wadliwości wskazanie w § 4 ust. 4 załącznika do uchwały,

że informacje o podmiotach odpowiedzialnych w tym zakresie znajdują się na stronie internetowej urzędu gminy. Dlatego też rada powinna określić w programie konkretne schronisko dla zwierząt, z podaniem jego nazwy i adresu, a także skonkretyzować pozostałe podmioty wykonujące zadania na podstawie uchwały poprzez wskazanie gospodarstwa rolnego i lekarza weterynarii. Ustalenie w Programie konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego, podmiotu zobowiązanego do udzielania pomocy weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom i całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, a także odławiającego bezdomne zwierzęta oraz usypiającego ślepe mioty, ma istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą znaleźć się w takiej sytuacji, która będzie wymagała skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 października 2015 r., sygn. II SA/Rz 910/15, CBOSA). Uchwała o jakiej tu mowa, winna także szczegółowo regulować sposób opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, wskazywać na sposób odławiania zwierząt bezdomnych m.in. poprzez określenie stałego lub okresowego charakteru tego odławiania. Radni mocą Programu muszą więc powierzać określonym podmiotom obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów (np. społecznym opiekunom kotów). Nie jest przy tym niezbędne wskazanie konkretnych sposobów, częstotliwości czy miejsc dokarmiania wolnożyjących kotów, albowiem wkraczałoby to w obszar celowości, nie pokrywając się z sądowym kryterium zgodności z prawem zaskarżonej uchwały (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 września 2017 r., II SA/Go 700/17, CBOSA). Wskazać tu również należy, że zgodnie z treścią § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., Nr 116, poz. 753, zwane dalej: rozp. MSWiA) wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały, podjętej przez radę gminy, o której mowa w art. 11 ust. 3 u.o.z. Zatem organ stanowiący gminy powinien powyższe ustalenia zawrzeć w uchwale, wskazując czy wyłapywanie zwierząt na terenie gminy będzie miało charakter stały (odławianie przez czas obowiązywania programu) czy też okresowy (odławianie następujące wyłącznie w określonych z góry czasokresach). Zdaniem Sądu, rada wypełni obowiązek wskazania okresowego charakteru wyłapywania zwierząt bezdomnych, jeżeli precyzyjnie określi w Programie okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odławiać zwierzęta bezdomne. Jest przy oczywiste, iż obowiązek o jakim tu mowa jest niezależny od obowiązku informacyjnego wynikającego z § 3 rozp. MSWiA. Ponadto z art. 11a ust. 5 u.o.z. wynika jednoznacznie konieczność wskazania w uchwale wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobów wydatkowania tych środków. Jednocześnie przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Brak takich obligatoryjnych elementów musi przesądzać o istotnej wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a u.o.z. Sąd na podstawie dokładnej analizy treści zaskarżonej uchwały i jej załącznika zobligowany był stwierdzić, że Rada Gminy nie wskazała w niej : 1) konkretnego schroniska zapewniającego bezdomnym zwierzętom miejsca - art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., 2) schroniska, w którym będzie realizowana obligatoryjna sterylizacja lub kastracja zwierząt - art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., 3) lekarza weterynarii do usypiania ślepych miotów - art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z., 4) sposobu oraz podmiotu odpowiedzialnego za odławianie bezdomnych zwierząt - art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z., 5) stałego lub czasowego charakteru odławiania zwierząt - § 2 rozp. MSWiA, 6) sposobu opieki nad kotami wolnożyjącymi oraz sposobu ich dokarmiania - art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., 7) lekarza weterynarii zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z., 8) sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu - art. 11a ust. 5 u.o.z. Jednoznaczna treść art. 11a ust. 1 i 2 ustawy, nie pozwala Sądowi zaakceptować uzależnienia pełnego wykonania zawartych w nim zapisów od ewentualnego podpisania przez organy gminy umowy z również nieokreślonym w tym programie schroniskiem dla zwierząt (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. II SA/Op 247/14, CBOSA). Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z konkretnymi podmiotami, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy (zob. wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, CBOSA). Jako niewystarczające w świetle jednoznacznej treści art. 11a ust. 5 u.o.z. uznano także określenie w uchwale wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań przewidzianych w programie. W § 11 załącznika do uchwały zabrakło bowiem wyraźnego sprecyzowania sposobu wydatkowania tak zaplanowanych środków, a więc konkretnego powiązania kwot tych środków z celami i przyjętymi założeniami programu (por. w tym zakresie wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1109/17). Stwierdzone uchybienia prawa o charakterze istotnym obligowały Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.