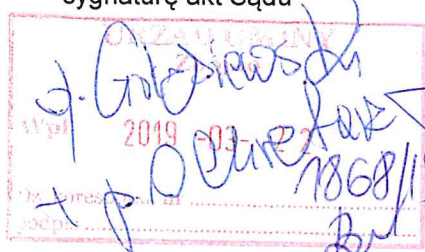


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
85-035 Bydgoszcz, ul. Jana Kazimierza 5
WYDZIAŁ II
tel. 052 37 62 421
tel. 052 37 62 406

Dnia **18 marca 2019 r.**
Sygn. akt **II SA/Bd 265/18**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Gminy Zbójno
Zbójno 35a
87-645 Zbójno

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 18 marca 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 3 października 2018 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Toruniu.

starszy sekretarz sądowy

Dominika Znaniecka

Załączniki:

1. odpis orzeczenia z dnia 3 października 2018 r.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Jarosław Wichrowski
Sędziowie	sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz (spr.) sędzia WSA Anna Klotz
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniecka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Toruniu
na uchwałę Rady Gminy Zbójno
z dnia 16 lutego 2017 r. nr XXIX.174.2017
w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania
bezdомności zwierząt na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
od dnia 11.12.2018

Bydgoszcz, dn. 18.03.19.
Sekretarz Sądowy
[Signature]



Na oryginale właściwe podpisy
za z... capisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Elżbieta Brandt



UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 16 lutego 2017 r., nr XXIX.174.2017, Rada Gminy Zbójno, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm. – dalej „u.s.g.”) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm. – dalej „u.o.z.”), przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zbójno. W §3 tej uchwały ustalono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Pismem z dnia 19 lutego 2018 r. Prokurator Okręgowy w Toruniu zaskarżył powyższą uchwałę i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości. Zarzucił uchwale istotne naruszenie przepisów prawa postaci art. 40 ust. 1 i 2 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm. – dalej „ustawa ogłoszeniowa”) oraz naruszenie art. 88 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej „Konstytucja”) poprzez jej nieogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazanie w przepisie §3 uchwały, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, podczas gdy uchwała stanowi akt prawa miejscowego i winna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. W uzasadnieniu skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i warunkiem wywołania przezeń skutków prawnych jest ogłoszenie go w wojewódzkim dzienniku urzędowym, oraz że zaniechanie przez organ uchwałodawczy obowiązku ogłoszenia aktu prawnego określonej kategorii skutkuje istotnym naruszeniem prawa, a co za tym idzie, nieważnością aktu w całości.

Do odpowiedzi na skargę działający w imieniu Rady Gminy Zbójno Wójt Gminy Zbójno załączył odpis zaskarżonej uchwały, a także pozytywne opinie powiatowego lekarza weterynarii i koła łowieckiego odnośnie projektu zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Zakres sądownoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy

z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”). Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich 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 u.s.g., 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.

Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zdaniem Sądu z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Wskazać jednak należy, że o ile zarzut podniesiony w skardze okazał się trafny, to podniesiona nieprawidłowość nie była jedyną, stanowiącą istotne naruszenie prawa, wadą dotyczącą zaskarżoną uchwałę.

Przede wszystkim stwierdzić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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 oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. W związku z tym uchwała w powyższym przedmiocie, dla skutecznego wywarcia skutków prawnych, powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. oraz art. 42 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1, ust. 2 i art. 13 pkt 2 ustawy ogłoszeniowej. Każdy akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym wymaga dla wejścia w życie ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Wyjątkiem są tu akty zawierające przepisy porządkowe, które w świetle art. 4 ust. 3 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy ogłoszeniowej wchodzą w życie po ich ogłoszeniu

m.in. w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, z którymi jednak nie mamy do czynienia w przypadku regularnie, corocznie uchwalonych programów.

Pogląd o konieczności zakwalifikowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi jako aktów prawa miejscowego dominuje aktualnie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (por. chociażby 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 z 11 lipca 2017 r., sygn. akt 1370/16; 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 511/18; w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 173/18 - dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z 4 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 1574/18; z 7 marca 2017 r. sygn. II OSK 195/17, z 12 października 2016 r. sygn. II OSK 3245/14, z 30 marca 2016 r. sygn. II OSK 221/16, z 2 lutego 2016 r. sygn. II OSK 3051/15, z 13 marca 2013 r. sygn. II OSK 37/13 – dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). W powołanych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że uchwała taka ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała - jako określona w ustawie o ochronie zwierząt jako "program" - musi być zaliczona do aktów planowania, co oznacza, że jej charakter, jako aktu powszechnie obowiązującego może być dyskusyjny. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. To, że Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe, nie pozbawia takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Nie jest zatem tak, że zamieszczenie w treści uchwały w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi postanowień wskazujących indywidualnie oznaczone podmioty jako zobowiązane do

realizowania określonych zadań, pozbawi przedmiotową uchwałę charakteru aktu prawa miejscowego. Zamieszczenie w programie zapobiegającym bezdomności zwierząt takich indywidualno-konkretnych postanowień wynika wprost z art. 11a ust. 2 pkt 8 i ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt. Z wyraźnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu oraz powszechność obowiązywania NSA uznał, że tego typu uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co tutejszy Sąd w pełni popiera.

Dodatkowo podzielić w tym miejscu należy pogląd wyrażony przez tutejszy Sąd w wyroku z dnia 11 kwietnia 2018r., sygn. akt II SA/Bd 1002/17 (dostępny na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl), że regulacje uchwały są istotne nie tylko z punktu widzenia zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ale także zapewnienia bezpieczeństwa publicznego mieszkańców gminy (które może być zagrożone np. w przypadku wałęsających się bezdomnych zwierząt mogących być nosicielami różnych chorób, czy stwarzać niebezpieczeństwo w ruchu drogowym, czy też być agresywnymi w stosunku do ludzi). Mają więc one istotne znaczenie dla całej wspólnoty samorządowej, i w tym też sensie regulacje te odnoszą się do całej wspólnoty, wszystkich jej mieszkańców. W określonym przedmiotowo zakresie, jak podkreśla się w ww. orzeczeniach NSA, uchwała rozstrzyga *erga omnes* o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne (w rozumieniu ogólne) zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Nie mają one charakteru jednorazowego tylko powtarzalny, oznacza to, iż dyspozycje norm programu, mimo iż kierowane do indywidualnego wykonawcy, dotyczą zachowań powtarzalnych, a więc są normami abstrakcyjnymi. Należy też mieć na uwadze aspekt informacyjny przedmiotowej uchwały, pozwalający mieszkańcom gminy np. w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt podjąć określone działania, co mogą uczynić mając wiedzę o podmiocie świadczącym całodobową opiekę weterynaryjną (§15 zaskarżonej uchwały).

Warunkiem wejścia w życie prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), które, jak podkreślono wyżej, odbywa się na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych

aktów prawnych. Skoro więc zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem akt normatywny zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna na podstawie art. 42 u.s.g. w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego obligował art. 13 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy ogłoszeniowej, jako warunku wejścia jej w życie, w terminie o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy. Niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., skoro obowiązek ten warunkuje wejście w życie przedmiotowej uchwały, a jego niewykonanie w efekcie skutkuje nieuzyskaniem mocy obowiązującej przez tę uchwałę. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008r., sygn. akt I OSK 701/08; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013r., sygn. akt I OSK 1608/12 – dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy w Zbójnie nie zaliczyła przedmiotowej uchwały do aktów prawa miejscowego i konsekwentnie nie skierowała jej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, do czego - jak wykazano - była zobowiązana, a co rażąco narusza powołane wyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym i o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. To stanowiło samodzielną przesłankę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Niezależnie jednak od powyższego wskazać należy, że zaskarżona uchwała nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 11a w zw. z art. 11 ust. 1 u.o.z.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. W myśl zaś z art. 11a ust. 1 u.o.z. rada gminy wypełniając powyższy obowiązek, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten, jak stanowi ust. 2, obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania; 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. W art. 11a ust. 3, 3a i 4 u.o.z. ustawodawca wskazał nadto, że program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3), plan sterylizacji lub kastracji zwierząt (ust. 3a), oraz że realizacja zadań wymienionych ust. 2 pkt 3-6 może zostać powierzona podmiotowy prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). W art. 11a ust. 5 zawarto obowiązek zawarcia w planie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację planu oraz określenia sposobu ich wydatkowania.

Analizując powyższe przepisy stwierdzić należy, że wskazują one elementy obligatoryjne, jakie ma zawierać program opieki nad zwierzętami bezdomnymi (art. 11a ust. 2 i ust. 5), elementy fakultatywne programu (art. 11a ust. 3 i 3a), a ponadto klauzulę pozostawiającą prawodawcy lokalnemu możliwość regulacji innych niż wymienione w art. 11 ust. 2 ustawy aspektów, związanych z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (na co wskazuje zwrot „w szczególności:” w art. 11a ust. 2 u.o.z.), jednak - zgodnie z zasadą związania organu lokalnego upoważnieniem ustawowym - wynikających z nadanych mu uprawnień. Jako że uchwała w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego (aktem normatywnym), prawodawca lokalny ma obowiązek unormować ten zakres spraw, jaki ustawodawca mu powierzył.

Niezgodny z delegacją ustawową zawartą w art. 11a ust. 5 u.o.z. okazał się § 4 załącznika do zaskarżonej uchwały, ponieważ niedostatecznie określa on sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. W paragrafie tym wskazano, że środki finansowe zabezpieczone w budżecie Gminy na realizację Programu wynoszą co najmniej 21.000 zł, z czego co najmniej 20.500 zł przeznacza się na odławianie i zapewnienie schronienia bezdomnym zwierzętom, a co najmniej 500 zł przeznacza się na opiekę weterynaryjną bezdomnych zwierząt i opiekę nad wolno żyjącymi kotami. W zakwestionowanej uchwale pominięto kwestię sposobu ich wykorzystania, przez zestawienie planowanych wydatków i określenie trybu postępowania przy ich wydatkowaniu. Użyte przez ustawodawcę określenie "sposób wydatkowania środków finansowych" oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych

na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. Jak wskazano już wcześniej, i co wynika ze sposobu redakcji art. 11a ust. 5 u.o.z. („program zawiera”), zamieszczenie wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu jest obligatoryjne. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie skutkuje bezwzględną nieważnością aktu prawa miejscowego w zakresie odnoszącym się do wydatków związanych z realizacją programu. Stanowisko powyższe ugruntowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide: cytowany wcześniej wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18 i powołane tam orzeczenia; dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała w sposób istotny naruszyła art. 40 ust. 1 i art. 42 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy ogłoszeniowej, a także art. 11a ust. 5 u.o.z. Z uwagi na powyższe należało orzec na podstawie 147 § 1 p.p.s.a. jak w sentencji wyroku.



Na oryginalne, właściwe podpisy
za [signature] podpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Elżbieta Brandt

