



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 września 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia WSA Grzegorz Saniewski
Sędziowie:	sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziołek sędzia WSA Renata Owczarzak (spr.)
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Krystyna Witt

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 września 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu
na uchwałę Rady Gminy Osie
z dnia 21 lutego 2019 r. nr III/19/19
w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania
bezdomności zwierząt na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Świeciu wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Osie z dnia 21 lutego 2019 r. nr III/19/19 w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, zarzucając zaskarżonej uchwale:

- istotne naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt poprzez nie zawarcie w rozdziale 5 zatytułowanym "Finansowanie programu", w § 13 uchwały, sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu,
- istotne naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.) w zw. z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt (u.o.z.), poprzez wprowadzenie w rozdziale 4 Uchwały, zatytułowanym " Edukacja mieszkańców" zapisów stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej

Zarzucając powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W rozdziale 5 zatytułowanym "Finansowanie programu", w § 13 określono wysokość środków na realizację zadań wynikających z programu na kwotę 50.000 zł, których wydatkowanie ma następować na podstawie faktur.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, takie rozwiązanie nie jest zrealizowaniem nałożonego art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, obligatoryjnym określeniem sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu.

Przez określenie sposobów wydatkowania środków należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu, dlatego też pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tego sposobu w zawieranych umowach, istotnie narusza art. 11 a ust. 5 u.o.z. Tylko bowiem powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania, pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (wyrok WSA w Warszawie - 14.03.2019 r. VIII SA/Wa 86/2019).

Analiza treści przedmiotowej uchwały wskazuje, że wynikający z art. 11a ust. 5 u.o.z., wymóg wskazania w programie opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, organ zrealizował w sposób niepełny i nieprawidłowy. W art. 11a ust. 5 u.o.z. ustawodawca użył sformułowania "program zawiera" wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze *iuris cogentis* i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości.

W niniejszej uchwale nie dokonano w ogóle żadnego podziału środków na poszczególne zadania ujęte w programie i nie określono konkretnego sposobu jak będą one rozdysponowywane. Określa się jedynie podstawę, w oparciu o którą wydatkowane będą środki finansowe (na podstawie faktur wystawianych przez wykonawcę), co nie wyczerpuje określenia "sposób wydatkowania środków finansowych", o którym mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z., a przez które jak wskazano, rozumie się konkretne formy wykorzystania środków finansowych, sposoby ich rozdysponowania.

To dyskwalifikuje tę uchwałę.

Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie może naruszać zakresu upoważnienia.

Ponadto, w art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca nie wskazał jednoznacznej podstawy dla wydania przepisów traktujących o edukacji mieszkańców w związku z szeroko rozumianą opieką nad zwierzętami.

Brak jest podstawy prawnej do przyjęcia w dokumencie programowym takich spraw, jak podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących znęcania się nad zwierzętami czy też formułowania zapisów dotyczących edukacji. Katalog enumeratywnie wymienionych spraw w art. 11a ust. 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt jest katalogiem obowiązkowym, ale i zamkniętym, dlatego też nie ma możliwości poszerzania go o inne kwestie. Dlatego w tej części, uchwała także narusza prawo.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że ustawodawca w ustawie o ochronie zwierząt nie zdefiniował pojęcia „sposobu wydatkowania środków”, który powinien znaleźć się w programie, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Odwołując się do definicji słownikowej, że „sposób to określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś” oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny zapis, że środki będą wydatkowane poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych oraz, że wydatkowanie nastąpi na podstawie faktur przedstawionych przez wykonawców jest wystarczający z punktu widzenia przytoczonej wyżej definicji pojęcia „sposób.”

Ustawodawca nie zawarł w art. 11 a ust. 2 cyt. ustawy obowiązku przygotowania , w związku z realizacją programu, jego preliminarza wydatków (budżetu), który wskazywałby jednoznacznie jakie przedsięwzięcie określone w programie będzie sfinansowane i w jakiej wysokości.

Odnosząc się do drugiego zarzutu, o braku podstaw do ujęcia w programie regulacji dot. edukacji mieszkańców Gminy w zakresie odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji oraz „czipowania”, a także adopcji zwierząt bezdomnych, uznano zarzut ten za nieuzasadniony. W art. 11a ust. 2 cyt. ustawy poprzez zapis, że program obejmuje „w szczególności” ustawodawca wskazał przykładową materię jaka w programie powinna być ujęta, dając tym samym możliwość wprowadzenia innego rodzaju regulacji. Ponieważ katalog regulacji określony w art. 11a nie jest zamknięty, Rada Gminy uprawniona była do wprowadzenia w ramach programu, przedsięwzięcia obejmującego edukację mieszkańców Gminy w zakresie ochrony zwierząt, która wydaje się jak najbardziej potrzebna z punktu widzenia celu programu (zapis § 13 uchwały, jak się wydaje nie ma charakteru prawa miejscowego).

Mając powyższe na uwadze wniesiono o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018 r., poz. 1302 j.t. ze zm. dalej: p.p.s.a.), sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, że nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego - uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Osie w 2019 r. (dalej: Program, uchwała).

Obecnie w orzecznictwie nie ma już sporu co do tego, że uchwała Rady stanowi akt prawa miejscowego.

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem odwołanie się do przepisów u.s.g., w której przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.).

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. W judykaturze za istotne naruszenie prawa uznaje się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. Lex nr 25639). Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z. rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z. określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten obejmuje: 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 (art. 11a ust. 2 u.o.z.).

Ponadto, powyższy program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, przy czym koszty realizacji programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 u.o.z.).

Jak wynika z treści powyższych przepisów, wskazanie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu stanowi jego obligatoryjny element. Jego pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie skutkuje bezwzględną nieważnością aktu prawa miejscowego.

W świetle powyższego, w ocenie Sądu, zasadnie skarżący zakwestionował § 13 załącznika do zaskarżonej uchwały, gdyż niewłaściwie realizuje on delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 5 u.o.z. W § 13 wskazano, że środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy na 2019 r. w kwocie do 50.000 zł (ust. 1). Rada natomiast pominęła ustalenie sposobu wydatkowania tych środków.

Zdaniem Sądu, przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. wskazuje na konieczność określenia sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele oraz założenia przyjęte w Programie. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Niewłaściwe jest zatem ograniczenie przez wskazanie tylko określonej w uchwale kwoty (50.000 zł) na realizację całego Programu, bez ich konkretyzacji z rozbiciem na poszczególne cele. Dlatego też pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tego sposobu w fakturach, istotnie narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 221/16, wyrok WSA w Opolu z 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15, wyroki WSA we Wrocławiu z 14 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAWr 676/14, z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SAWr 752/14, wyrok WSA w Gorzowie Wilkp. z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 117/17).

W konkluzji należy więc stwierdzić, że § 13 załącznika zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo, ponieważ nie wypełnia w sposób całościowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 11a ust. 5 u.o.z. W zakresie zatem określenia sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu (element obligatoryjny

przedmiotowej uchwały) doszło do pominięcia uchwałodawczego, co skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Kolejny zarzut dotyczy przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego Niewątpliwie w § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) wskazano, iż w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Ponieważ uchwała w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego, prawodawca lokalny ma obowiązek dokonywania regulacji w płaszczyznach wyraźnie przez ustawodawcę powierzonych. Nie może on wkraczać w inne dziedziny – dokonywać regulacji kwestii nie wskazanych mu przez ustawodawcę.

Odnosząc się do zamieszczenia w § 12 Programu stanowiącego załącznik do uchwały, rozdziału dotyczącego edukacji mieszkańców w zakresie odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji oraz „czipowania”, wskazać należy, że ujęcie ww. postanowień nie wykracza poza upoważnienie ustawowe. Należy zaznaczyć, że zdanie wstępne przepisu art. 11a ust 2 z dniem 6 stycznia 2017 r. uzyskało brzmienie: "program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje „w szczególności”. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt) wprowadzenie otwartego katalogu elementów będących przedmiotem programu, przy zachowaniu dotychczasowych elementów mających charakter obligatoryjny, pozwala na znaczne uelastycznienie sposobu realizacji zadania własnego przez gminy, w szczególności umożliwia prowadzenie w ramach programu akcji edukacyjnych.

Jak wskazuje się nadto w tym dokumencie, "nadpopulacja" zwierząt domowych i ciągle powiększająca się skala bezdomności zwierząt ma kilka przyczyn, w tym: brak edukacji i wiedzy społeczeństwa w zakresie ważnych metod zapobiegania bezdomności. Uchwałę podjęto w trakcie obowiązywania tak skonstruowanej delegacji ustawowej- od dnia 6 stycznia 2017 r. Rady gminy uzyskały kompetencję do regulacji w uchwałach w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, kwestii związanych z edukacją mieszkańców jako element fakultatywny takiej uchwały. Wobec tego rada gminy była uprawniona do ujmowania w programie tej problematyki.

Z uwagi jednak na istotne naruszenie prawa przez zapis postanowień § 13 dotyczącego Finansowania programu i jego znaczenie dla realizacji całego programu, wystąpiła konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały.

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



na oryginale właściwe podpisy
zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak