



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 marca 2018 r.

Poz. 1120

WYROK NR II SA/RZ 1022/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 12 grudnia 2017 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Paweł Zaborniak /spr./ WSA Piotr Godlewski Protokolant specjalista Anna Mazurek -Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2017 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gminy w Pysznicy z dnia 16 marca 2017 r. nr XXX/179/17 w przedmiocie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pysznica w 2017 roku" stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli jest uchwała Rady Gminy Pysznica z 16 marca 2017 r. nr XXX/179/2017 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pysznica w 2017 roku", dalej zwana "Programem". Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) oraz art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm., dalej "u.o.z."). Prokurator Rejonowy w Stalowej Woli w skardze na powołaną wyżej uchwałę zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP oraz art. 11 a u.o.z. poprzez: wskazanie w § 3 ust. 1, 2 i 4 Programu, zakresu przedmiotowego jego stosowania pomimo, że zakres ten ustala już ustawa o ochronie zwierząt, zawierająca w art. 4 pkt 16, 17 i 18 definicje pojęć: zwierzęta bezdomne, zwierzęta domowe i zwierzęta gospodarskie; wskazanie w § 4 Programu na czym będzie polegała realizacja programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, poprzez powtórzenie ustawowej regulacji w tym zakresie; pominięcie w § 6 Programu charakteru odławiania zwierząt i naruszenie przez to § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. 1998.116.753), z którego to przepisu wynika, że wyłapywanie zwierząt ma charakter stały lub okresowy; niesprecyzowanie w Programie zagadnień dotyczących opieki nad wolno żyjącymi kotami, niewskazanie konkretnych miejsc dokarmiania kotów oraz niewskazanie ile środków pieniężnych na ten cel będzie przeznaczonych; zamieszczenie w § 11 pkt. 2 i § 18 Programu postanowień dotyczących edukacji mieszkańców Gminy Pysznica w zakresie przeciwdziałania bezdomności i walce z bezdomnością zwierząt; zapewnienie, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, w § 15 uchwały, usypiania wyłącznie ślepych miotów zwierząt, co do których nie ma możliwości zapewnienia dla nich właścicieli lub są chore bezdomne, co do których lekarz weterynarii uzna, że nie rokuje nadziei na wyzdrowienie, a dalsze życie przysporzyłoby im cierpienie i ból podczas gdy przepis art. 11 a ustawy regulujący kwestie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie dawał upoważnienia do ustanowienia takiego ograniczenia. Podnosząc powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości jako sprzecznej z prawem. Rada Gminy Pysznica reprezentowana przez Wójta Gminy Pysznica w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie w całości. Nie podzielono zarzutów skargi w zakresie kwalifikowanego naruszenia prawa i wyjaśniono, że § 3 uchwały zawiera tzw. słowniczek pojęć używanych dalej w treści

uchwały, definicja "kotów wolno żyjących" oraz definicja "Programu" zawarta w tym słowniczku nie występuje w u.o.z., a ponadto zamieszczenie tych definicji w uchwale pozwoliło na podjęcie przez Radę Gminy w Pysznicy czytelnego i zrozumiałego dla ogółu mieszkańców i innych podmiotów aktu prawa miejscowego. Trudno bowiem oczekiwać aby podmiot zapoznający się z tym aktem znał definicje zawarte w u.o.z., co pozwoliłoby mu na właściwe odczytanie treści uchwały. Z kolei zarzut dot. § 4 skarżonej uchwały jest o tyle chybiony, że u.o.z. w art. 11 a ust. 2 określa (nie enumeratywnie) zakres programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przepis ten nie definiuje zaś na czym winna polegać realizacja programu, co uczyniła Rada Gminy w Pysznicy w zaskarżonym akcie. Gdyby nawet opisaną powyżej zbieżność zapisów uchwały i u.o.z. uznać za naruszenie zasad techniki legislacyjnej, to naruszenie to nie stanowi kwalifikowanego naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności uchwały. W odniesieniu do zapisu dotyczącego dokarmiania wolnożyjących kotów na terenie poszczególnych sołectw organ wyjaśnił, że zapis ten jest adekwatny do realiów panujących w gminie wiejskiej, gdzie praktycznie nie spotyka się wolnożyjących kotów, zatem nie jest możliwe określenie w uchwale miejsc ich dokarmiania bowiem działania takie są podejmowane niezwykle sporadycznie i w miejscach, w których pojawi się takie zwierzę. W gminach wiejskich brak jest skupisk wolnożyjących kotów, co nie pozwala na określenie miejsc ich dokarmiania już na etapie uchwalania Programu. Z tych samych powodów uchwała nie określa wysokości środków przeznaczonych na ten cel bowiem jest nikłe prawdopodobieństwo, iż taka potrzeba wyniknie w danym roku. Rezerwowanie środków na dokarmianie wolnożyjących kotów już w uchwale przyjmującej program blokowałoby wykorzystanie tych środków na realizację innych celów programu. Także regulacja § 6 skarżonej uchwały jest w pełni zgodna z prawem i wprost koresponduje z regulacjami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. Zapis § 6 uchwały mówiący o "akcjach" odławiania zwierząt nie rodzi wątpliwości, że skarżony organ przewidział okresowe wyłapywanie bezdomnych zwierząt. Także zarzut zamieszczenia w § 11 pkt 2 i § 18 Programu postanowień dotyczących edukacji mieszkańców w zakresie przeciwdziałania bezdomności i walce z bezdomnością zwierząt organ uznał za chybiony, bowiem począwszy od dnia 15 listopada 2016 r. art. 11 a ust. 2 u.o.z. uległ zmianie i na chwilę obecną u.o.z. określa zakres przedmiotowy programu w sposób przykładowy, a nie wyczerpujący, dając organom gminy możliwość jego poszerzenia. Przywołane przez skarżącego orzeczenia sądów administracyjnych zapadły w poprzednim stanie prawnym, zatem są oczywiście nieadekwatne do stawianego przez skarżącego zarzutu. Zarzut dotyczący ograniczenia w § 15 Programu usypiania ślepych miotów zwierząt wyłącznie do tych, którym nie ma możliwości zapewnienia właściciela lub są chore bezdomne, w sytuacji gdy u.o.z. nie zawiera takich ograniczeń nie narusza postanowień art. 11 a u.o.z., a nadto w pełni realizuje ideę Programu, jaką jest opieka nad bezdomnymi zwierzętami i zapobieganie bezdomności zwierząt, a nie ograniczanie ich populacji poprzez nieograniczone usypianie ślepych miotów. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: 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 wniosek 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 Pysznica w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pysznica w 2017 roku". Zaskarżoną uchwałę podjęto m.in. na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 u.o.z. Przepis ten obliguje 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 gminy obowiązana jest zawrzeć w szczególności postanowienia dotyczące realizacji zadań własnych 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 (patrz. szerz. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego, Gdańsk 2008 r., s. 10 i nast.). 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. Po pierwsze, Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wyrażoną w art. 11a ust. 2 u.o.z. stwierdzając w § 1 uchwały, że postanowienia programu mają zastosowanie do wszystkich zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów oraz do kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich, przebywających na terenie gminy Pysznica. Z treści upoważnienia ustawowego wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że program jako forma realizacji zadania własnego gminy nałożonego na tą jednostkę mocą art. 11 ust. 1 u.o.z., jest aktem, który może być stosowany względem zwierząt bezdomnych, nie zaś wszystkich zwierząt domowych oraz zwierząt gospodarskich. Dlatego też rada formułując przepisy programu, nie może kierować jej regulacji do wybranego sprzecznie z ustawą katalogu zwierząt, co stało się w kontrolowanej uchwale, bowiem pojęcie zwierząt domowych i gospodarskich, jest niewątpliwie szersze niż zwierząt bezdomnych. WSA opowiada się za stanowiskiem niedopuszczającym regulowania przez organy stanowiące samorządu spraw już ustawowo unormowanych. Akt prawa miejscowego winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii już uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 24 stycznia 2012 r., II SA/Wr 786/11, CBOSA). Dlatego zgodzić się należało z Prokuratorem, iż zaskarżona uchwała wykracza poza zakres ustawowej delegacji wyrażając w § 3 własne definicje pojęć już ustawowo zdefiniowanych, a ponadto ustalając znaczenie pojęcia "kotów wolnożyjących" oraz samego "programu". Wskazać przy tym należy, że Rada Gminy Pysznica w sposób odmienny od ustawowego unormowała takie pojęcie jak "zwierzęta bezdomne". Nie stanowi kwestii, iż norma kompetencyjna o charakterze prawotwórczym jaką wyraża art. 11a ust. 1 i 2 u.o.z. nie wyposaża rady w prawo odrębnego normowania wyrażen ustawowych, co stanowi zdaniem Sądu przekroczenie zakresu uprawnień do regulowania materii podustawowej pod względem przedmiotowym. Taka praktyka redagowania aktu prawa miejscowego stanowi oczywiście zaprzeczenie reguł stanowienia tego rodzaju prawa powszechnie obowiązującego wyrażonych w powołanym wyżej art. 94 Konstytucji RP. Dokonanych powtórzeń przepisów u.o.z., ich modyfikacji, czy uzupełnienia nie tłumaczy przypisywanie potencjalnym adresatom programu nieznanymi norm prawa. W ten sam sposób ocenić należało zakwestionowane

w skardze powtórzenie w § 4 Programu zapisów art. 11a ust. 2 u.o.z. Sąd przyznaje rację skarżącemu Prokuratorowi co do pominięcia w Programie jednoznacznego określenia stałego lub czasowego charakteru odławiania zwierząt bezdomnych. Otóż 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 ustalenia dotyczące czasu odławiania 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 okresy czasu w ramach rocznego okresu obowiązywania tego aktu, w jakich podmioty odpowiedzialne za to zadanie będą odławiać zwierzęta bezdomne. Dzięki tym zapisom właściciele zwierząt mają uzyskać informację o tym kiedy (przez cały rok, przez określony z góry okres w roku) mogą spodziewać się czynności odławiania. Jest przy oczywiste, iż obowiązek o jakim tu mowa jest niezależny od obowiązku informacyjnego wynikającego z § 3 rozp. MSWiA. Ustalona w § 6 Programu reguła akcyjnego odławiania zwierząt przez przeszkolonych pracowników Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Pysznicy nie wypełnia powyższego wymogu, skoro nie wyjaśnia w jakich konkretnych okresach czasu będą prowadzone czynności odławiania zwierząt bezdomnych. Ustalenie, że odławianie ma odbywać się w ramach akcji, nie precyzuje stałego lub czasowego charakteru odławiania, lecz świadczy o tym, że czynności te będą prowadzone w zależności od stwierdzonej potrzeby. Zgodzić się także należało, że uchwała o jakiej mowa, winna szczegółowo regulować sposób opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. O tym obowiązku radnych świadczy art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z.. Dlatego radni mocą programu muszą powierzać określonym podmiotom obowiązek dokarmiania wolno żyjących kotów (np. społecznym opiekunom kotów), a także określić inne formy sprawowania nad nimi opieki. Wyraźny obowiązek realizacji delegacji ustawowej nie pozwala radzie gminy na decydowanie czy ją wykonać czy też nie. 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). Także jednoznaczna treść art. 11a ust. 5 u.o.z. zobowiązuje radę również do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację tego zadania oraz sposób wydatkowania tych środków. Ponieważ zakwestionowana uchwała pomija milczeniem zadanie nałożone na gminę mocą art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., gdyż nie obejmuje opieki nad wolnożyjącymi kotami, w tym kwestii ich dokarmiania, to z pewnością mamy tu do czynienia z pominięciem ustawowym, kwalifikującym to zaniechanie jako istotne naruszenie prawa. Nie sposób także nie zgodzić się z tym z zarzutem skargi, który podnosi przekroczenie przez Radę Gminy delegacji ustawowej treścią § 15 programu, poprzez uregulowanie okoliczności w jakich lekarz weterynarii mógłby uznać dopuszczalność uspienia chorego i bezdomnego zwierzęcia. Zdaniem Sądu, tego rodzaju wypowiedź wyraźnie wykracza poza zakres delegacji ustawowej, która wypowiada się wyłącznie o konieczności uregulowania w programie sposobu oraz podmiotu odpowiedzialnego za usypianie ślepych miotów. Niezamieszczenie w art. 11a ust. 2 u.o.z. wypowiedzi pozwalających Radzie na regulowanie usypiania chorych zwierząt bezdomnych, należy traktować jako zakaz tworzenia norm prawnych w tym zakresie. Jednocześnie, normowanie nieprzewidzianych w tym przepisie okoliczności w jakich weterynarz mógłby pozbawić życia zwierzę bezdomne nie mieści się w granicach kompetencji prawotwórczej. Tego rodzaju kwestie zostały wyraźnie zarezerwowane dla materii ustawowej, a dokładnie dla art. 6 ust. 1 u.o.z., dlatego niedozwolone jest organowi stanowiącemu jej modyfikowanie. Nie narusza prawa zamieszczenie w uchwale postanowień dotyczących podejmowania działań edukacyjnych wśród mieszkańców gminy - § 18 programu. Otóż zaprogramowanie wskazanych działań społeczno - organizatorskich mieści się w celach uchwalenia programu, jakim jest opieka gminy nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności. Podejmowanie działań edukacyjno - 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". Ilość i charakter stwierdzonych w uchwale uchybień prawa o charakterze istotnym obligował Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.