



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 13 kwietnia 2018 r.

Poz. 1896

WYROK NR II SA/RZ 1178/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 10 stycznia 2018 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ WSA Piotr Godlewski Protokolant sekretarz sądowy Filip Róg po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 stycznia 2018 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Gminy Jarocin z dnia 28 marca 2017 r. nr XXII.157.2017 w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarocin stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała Rady Gminy w Jarocinie (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 28 marca 2017 r. nr XXII.157.2017 "w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Jarocin na 2017 r." wydana w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 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: -istotne naruszenie przepisów a to: - art 7 Konstytucji RP oraz art 11a ustawy o ochronie zwierząt poprzez obciążenie właścicieli odłowionych zwierząt dodatkowymi kosztami związanymi z wyłapaniem i zapewnieniem niezbędnej opieki zwierzęciu – w § 3 pkt 12 uchwały, - zamieszczenie w § 7 uchwały postanowień dotyczących edukacji mieszkańców w zakresie traktowania zwierząt. Na tych podstawach wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały 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.). W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, że brak zapisu o obciążeniu kosztami wściciela zwierzęcia oznaczałby przyzwolenie na porzucanie niechcianych zwierząt, kosztami ich wypływania obciążając gminę. Z kolei zapis dotyczący edukacji ma charakter wyłącznie informacyjny, wychowawczy i nie wykracza poza ustawowe delegacje wskazane w ustawie o ochronie zwierząt. 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 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 Jarocin w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarocin w 2017 roku. Zaskarżona uchwała zapadła m.in. na podstawie art. 11a 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 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 zdecydowały także takie uchybienia, które Sąd dostrzegł działając z urzędu. Na wstępie należy stwierdzić, że nie naruszają prawa w sposób istotny te postanowienia programu, które opisując 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 edukacja mieszkańców jak i 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 tezami 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. 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. 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. 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., w uchwale wskazano adres schroniska, nie podając jego nazwy czy podmiotu, który je prowadzi, co jest oczywiście niewystarczające, 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) stałego lub czasowego charakteru odławiania zwierząt - § 2 rozp. MSWiA, 5) sposobu opieki nad kotami wolnożyjącymi oraz sposobu ich dokarmiania - art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. § 3 ust. 8 i 10 Programu naruszają również art. 11 ust. 2 w związku z § 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. 1998 r. nr 116, poz. 753). Przepisy te kategorycznie nakazują, aby odłowione bezdomne zwierzę niezwłocznie znalazło się w schronisku, ewentualnie w miejscu, z którego zostanie przewiezione do schroniska. Treść § 3 ust. 8 Programu wskazuje natomiast, że odłowione zwierzę nie będzie po badaniu obligatoryjnie przekazywane do schroniska, które zgodnie z § 3 ust. 10 ma przyjmować tylko zdrowe. Nie wiadomo więc co ze zwierzętami chorymi, których schronisko nie ma przyjmować. Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.o.z. zabrania się odławiania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Wskazana wyżej regulacja w oczywisty sposób istotnie narusza także ten przepis. Za zasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 11a ust. 2, 3 i 5 u.o.z. poprzez zawarcie w § 3 ust. 12 załącznika do zaskarżonej uchwały postanowień przekraczających granice upoważnienia ustawowego wprowadzenie obwarowania związanego z odławianiem zwierząt posiadających właścicieli, poprzez nałożenie na tychże właścicieli obowiązku uregulowania poniesionych kosztów odłowienia zwierzęcia. Jak wynika z treści art. 4 pkt 16 u.o.z. zwierzęciem bezdomnym jest zwierzę domowe lub gospodarskie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby pod której opieką trwale dotąd pozostawało. Zacytowana definicja zwierzęcia bezdomnego wprowadza warunek, iż takim zwierzęciem jest wyłącznie zwierzę w odniesieniu do którego nie ma możliwości ustalenia właściciela lub opiekuna, pod którego opieką dotąd owo zwierzę pozostawało. Jednocześnie stosownie do art. 11 ust. 3 u.o.z. wyłapywanie bezdomnych zwierząt i rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy. Wynika z tego, że uchwałodawca na mocy art. 11 ust. 3 u.o.z. uprawniony był do wydania uchwały tylko w temacie wyłapywania i rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu ze zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.o.z. Natomiast Rada Gminy w przepisie § 3 ust. 12 uchwały dopuściła możliwość obciążania kosztami wyłapania, transportu oraz opieki weterynaryjnej właściciela odłowionego zwierzęcia w razie jego ustalenia. W sytuacji gdy istnieje możliwość ustalenia właściciela zwierzęcia, to nie mamy do czynienia ze zwierzęciem bezdomnym w rozumieniu art. 4 pkt 16 i.o.z. Kompetencja Rady Gminy do stanowienia aktu prawa miejscowego zawarta w art. 11 ust. 3 u.o.z. odnosiła się tylko do kwestii Wyłapywania i dalszego postępowania ze zwierzętami bezdomnymi. Kwestionowana regulacja odnosi się do sytuacji, w której właściciel zwierzęcia jest już znany i możliwym staje się obciążenie go kosztami poniesionymi przez gminę są wyłapywanie, transport i opieki weterynaryjną. W takim przypadku nie można mówić o zwierzęciu bezdomnym, a tym samym ewidentnie staje się przekroczenie zawartego w art. 11 ust. 3 u.o.z. upoważnienia ustawowego. Wskazać też należy, że zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z. koszty realizacji programu zapobiegającego bezdomności zwierząt ponosi gmina, dlatego również z tego powodu brak byłoby ustawowego upoważnienia do obciążania tych osób kosztami poniesionymi przez gminę w drodze aktu prawa miejscowego. Stanowisko takie znalazło aprobatę

w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 839/13, czy w wyroku NSA dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 655/14. Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji. Stwierdzone uchybienia prawa o charakterze istotnym obligowały Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.