



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 czerwca 2022 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Beata Jezielska (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Ewa Osipuk
	sędzia WSA Adam Matuszak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 21 czerwca 2022 roku sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nidzicy na uchwałę Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 25 marca 2021 r. nr XXXVII/486/2021 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nidzica w roku 2021 **stwierdza nieważność Załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej:**

- § 4 ust. 2 pkt 1 w zakresie obejmującym słowo „domowym”;
- § 5 pkt 1 w zakresie obejmującym słowa „ po uprzednim uzgodnieniu z Burmistrzem Nidzicy”;
- § 5 pkt 1 w zakresie obejmującym słowo „domowych”;
- § 7 zdanie pierwsze, w zakresie obejmującym słowo „domowych”;
- § 7 pkt 1 w zakresie obejmującym słowo „domowych”;
- § 8 zdanie pierwsze w zakresie obejmującym słowo „domowych”;
- § 8 pkt 2 w zakresie obejmującym słowo „domowych”;
- § 6 pkt 3 w zakresie słów „w zakładzie leczniczym dla zwierząt, z którym Burmistrz Nidzicy podpisze umowę”;
- § 13.

Wyrok jest prawomocny

WSA/wyr.1a – sentencja wyroku (tryb uproszczony)

15 września 2022
Krzysztof Nesterek
podpis st. referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

REFERENT

Aneta Krygielska
Aneta Krygielska

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nidzicy w dniu 25 marca 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVII/486/2021 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nidzica w roku 2021, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały (dalej jako: Program). Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity na dzień podjęcia uchwały - Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm., dalej jako: u.s.g.) oraz art. 11a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity na dzień podjęcia uchwały - Dz.U. z 2020 r. poz. 638 ze zm., dalej jako: u.o.z.).

Prokurator Rejonowy w Nidzicy (dalej jako: Prokurator lub skarżący) wniósł skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej § 5 pkt 1 w zakresie sformułowania „po uprzednim uzgodnieniu z Burmistrzem Nidzicy”, w części dotyczącej § 6 pkt 3 w zakresie sformułowania „w zakładzie leczniczym dla zwierząt, z którym Burmistrz Nidzicy podpisze umowę”, w części dotyczącej § 4 ust. 2 pkt 1, § 5 pkt 1, § 7 in principio oraz pkt 1, § 8 in principio oraz pkt 2 w zakresie sformułowań „zwierzęta domowe” oraz w części dotyczącej § 13 załącznika do zaskarżonej uchwały. Zarzucił naruszenie art. 11a ust. 2, 3a i 5 u.o.z. oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez:

- zawężenie w § 4 ust. 2 pkt 1, § 5 pkt 1, § 7 in principio oraz pkt 1, § 8 in principio oraz pkt 2 zadań Programu jedynie do „zwierząt domowych”, co jest niezgodne z ustawowym uregulowaniem tych kwestii w art. 11a ust. 2 i 3a u.o.z.;
- uzależnienie skali ustawowej realizacji celów i zadań określonych w § 5 pkt 1 Programu od zgody organu wykonawczego jakim jest Burmistrz Nidzicy;
- brak precyzyjnego określenia w § 6 pkt 3 Programu zakładu leczniczego dla zwierząt wykonującego określone w tym postanowieniu zabiegi i odesłanie do przyszłego zawarcia przez Burmistrza Nidzicy umowy z konkretnym zakładem;
- brak wskazania w § 13 Programu finansowania wszystkich zadań wynikających z u.o.z. a przewidzianych w § 4 ust. 2 Programu.

W związku z powyższymi zarzutami, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności postanowień § 4 ust. 2 pkt 1, § 5 pkt 1, § 6 pkt 3, § 7 in principio oraz pkt 1, § 8 in principio oraz pkt 2 w zakresie zaskarżonych sformułowań oraz § 13 Programu. W uzasadnieniu wskazano, że z w § 4 ust. 2 pkt 1 Programu wynika, że zapewnienie miejsca w schronisku dla zwierząt dotyczy jedynie bezdomnych zwierząt „domowych”. Podobne zabiegi zawężające realizację zadań jedynie do zwierząt domowych zostały zawarte w postanowieniach § 5 pkt 1, § 6 pkt 3, § 7 oraz § 8 Programu, podczas gdy

przepis art. 11a ust. 2 i 3a u.o.o.z. takich ograniczeń nie zawiera. W ocenie skarżącego takie zawężenie nie wydaje się za usprawiedliwione, ani w zakresie legalności, gdyż przedmiotem u.o.o.z. są wszystkie zwierzęta kręgowce (art. 2), ani też celowości - pozbawienie możliwości zastosowania Programu np. do małych zwierząt hodowlanych, jak chomik, czy królik, co do których mogą zachodzić problemy w ich zakwalifikowaniu do zwierząt domowych lub też do zwierząt gospodarskich, bądź jeszcze innych. Prokurator podniósł także, że pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań Programu, względnie precyzowania tego sposobu w zawieranych umowach, narusza treść art. 11a ust. 5 u.o.o.z. W tym kontekście sformułowania: „po uprzednim uzgodnieniu z Burmistrzem Nidzicy” w § 5 pkt 1 Programu i sformułowanie: „w zakładzie leczniczym dla zwierząt, z którym Burmistrz Nidzicy podpisze umowę” w § 6 pkt 3 Programu należy uznać za niezgodne z ustawowym obowiązkiem regulacji wszystkich niezbędnych kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny tak, aby stworzyć adresatom Programu pewne warunki jego realizacji. Za niezgodne z art. 11a ust. 5 u.o.o.z. Prokurator uznał również niepełne wskazanie w § 13 Programu wydatkowania środków na poszczególne zadania przewidziane ustawowo, a także w samym Programie (§ 4 ust. 2 pkt 1-9). Całkowicie pominięto bowiem wskazanie środków finansowych na zadania Programu określone w § 4 ust. 2 pkt 5 (znakowanie zwierząt umieszczonych w schronisku), pkt 6 (poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt), pkt 7 (usypianie ślepych miotów) oraz pkt 8 (zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich). Ponadto przewidziano środki finansowe na usługi weterynaryjne w zakresie sterylizacji i kastracji jedynie odnośnie do bezdomnych psów i kotów, podczas gdy sterylizacji i kastracji obowiązkowo podlegają wszystkie zwierzęta przyjęte do schroniska.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Nidzicy (dalej jako: organ), reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniesiono, że Program został sporządzony prawidłowo, a użycie określenia „zwierzęta domowe” nie zawęży w sposób nieuprawniony stosowania przepisów u.o.o.z. Wprawdzie w art. 11a ust. 2 i 3a u.o.o.z. mowa jest o zwierzętach bezdomnych bez użycia słowa „domowych”, jednakże przepis ten należy czytać łącznie z definicjami ustawowymi zawartymi w art. 4 u.o.o.z. Z samej zaś definicji pojęcia „schronisko dla zwierząt”, zawartej w art. 4 pkt 25 u.o.o.z. wynika, że jest to miejsce przeznaczone do opieki nad bezdomnymi zwierzętami domowymi. Wskazano, że wprawdzie z art. 2

u.o.z. wynika, że przepisy tej ustawy dotyczą wszystkich zwierząt kręgowych, ale w art. 4 u.o.z. zawarto definicje różnych kategorii zwierząt, jak np. zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie, zwierzęta laboratoryjne, zwierzęta wykorzystywane do celów specjalnych, czy zwierzęta wolno żyjące (dzikie), dla których przewidziany jest różny zakres ochrony. Gdyby przyjąć, że schronisko służy wszystkim zwierzętom kręgowym, to należałoby w nim umieszczać również dziki, samy, bociany czy też tygrysy, co nie było celem ustawodawcy. Zauważono przy tym, że wskazane przez Prokuratora chomiki i króliki - w zależności od ich przeznaczenia - mogą spełniać zarówno definicję zwierząt domowych, jak i gospodarskich. Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego sformułowania „po uprzednim uzgodnieniu z Burmistrzem Nidzicy” wyjaśniono, że nie stanowi to uzależnienia realizacji zadania od dowolnej decyzji Burmistrza, lecz jest to element procedury zgłaszania potrzeby odłowienia zwierzęcia związkowi międzygminnemu. Gmina Nidzica powierzyła bowiem zadanie własne w postaci prowadzenia schroniska dla zwierząt Ekologicznemu Związkowi Gmin Działdowszczyzna z siedzibą w Działdowie, do którego przystąpiła na mocy uchwały Rady Miejskiej w Nidzicy z dnia 29 października 2009 r., Związek ten przekazał realizację tego zadania swojej jednostce budżetowej. W celu formalnego uregulowania pobytu zwierzęcia w schronisku i dokonania prawidłowych rozliczeń finansowych pomiędzy poszczególnymi gminami a związkiem międzygminnym wymagane jest udzielenie zlecenia przyjęcia zwierzęcia przez gminę podpisane przez upoważnionego pracownika. Co do zarzutu dotyczącego braku precyzyjnego określenia w § 6 pkt 3 Programu zakładu leczniczego dla zwierząt, wykonującego określone zabiegi, i odesłanie do przyszłego zawarcia przez Burmistrza Nidzicy umowy z konkretnym zakładem, wskazano, że odnosi się to do fakultatywnego zakresu Programu, tj. planu kastracji lub sterylizacji zwierząt. Jest to zadanie nieobowiązkowe, które gmina może realizować, jeżeli uzna to za stosowne i pozwala jej na to budżet. Przy czym, dopiero w momencie uchwalenia przez radę gminy Programu przewidującego na dany rok plan sterylizacji i kastracji, aktualizuje się prawo gminy do zaciągnięcia zobowiązania finansowego w postaci zawarcia umowy z zakładem leczniczym. Zatem wskazanie nazwy konkretnego zakładu leczniczego już w uchwale nie było możliwe. Odnosząc się natomiast do zarzutu skargi dotyczącego braku wskazania w § 13 Programu finansowania wszystkich zadań wynikających z u.o.o.z., a przewidzianych w § 4 ust. 2, tj. pominięcie § 4 ust. 5, 6, 7 i 8 Programu oraz brak środków na obowiązkową sterylizację zwierząt w schronisku wskazano, że każdy z tych kosztów został ujęty w Programie, jednakże nie jako osobna pozycja, lecz w kwocie zbiorczej. Wyjaśniono, że

Sygn. akt II SA/OI 313/22

szereg usług wykonywanych jest przez te same podmioty lub w ramach kwot ryczałtowych obejmujących kilka usług w jednej, co uniemożliwia konkretne rozbić kwot.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Rozpoznając wniesioną w niniejszej sprawie skargę Sąd uznał, że zasługuje ona na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że złożona w niniejszej sprawie skarga została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Zarówno Prokurator we wniesionej skardze, jak i organ - w odpowiedzi na skargę - wnieśli o rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym.

Przechodząc do meritum sprawy wskazać należy, że w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przy czym stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę Sąd stwierdza nieważność zaskarżonego aktu w całości lub w części. Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. W u.s.g. przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą powstać przy uchwalaniu aktów przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.). W doktrynie i orzecznictwie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego

oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

W związku z powyższym, w przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli odpowiada przepisom prawa upoważniającym do jego wydania. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wydawanym w ramach delegacji ustawowej a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 11a ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 11a ust. 2 u.o.z., program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 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. Program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie, jak również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3 i ust. 3a u.o.z.). Natomiast stosownie do art. 11a ust. 5 u.o.z., program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

W niniejszej sprawie, w ocenie Sądu, organ uchwałodawczy naruszył wyżej wskazany przepis, zwierający upoważnienie ustawowe do stanowienia prawa miejscowego.

Słusznie wywodzi skarżący, że brak było podstaw do ograniczenia uregulowań zawartych w §§ 4 ust. 2 pkt 1, 5 pkt 1, 7 zdanie pierwsze, 7 pkt 1, 8 zdanie pierwsze oraz 8 pkt 2 jedynie do bezdomnych zwierząt domowych. Należy bowiem podkreślić, że jedynym przepisem upoważniającym ustawodawcę lokalnego do uchwalenia Programu jest przytoczony wyżej art. 11a u.o.z. Przepis ten w ust. 1 wyraźnie stanowi, że organ uchwałodawczy gminy uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, bez ograniczania go wyłącznie do bezdomnych zwierząt domowych. Wprawdzie rację ma pełnomocnik organu, że zawarta w art. 4 pkt 25 u.o.z. definicja schroniska odnosi się do miejsca przeznaczonego do opieki nad zwierzętami domowymi, a przepis art. 11a zawarty jest w Rozdziale 2, zatytułowanym „Zwierzęta domowe”, to jednak nie upoważnia to organu uchwałodawczego gminy do modyfikacji treści art. 11a u.o.z. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem – jak przyjmuje się w judykaturze - zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji (por. wyrok NSA z 12 października 2016 r. sygn. akt II OSK 3245/14, dostępny w Internecie). Porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu – co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r. sygn. akt II GSK 2114/11, dostępny w Internecie). Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008r. sygn. akt II OSK 370/07; wyrok

WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2011r. sygn. akt II SA/Wr 300/11, dostępne w Internecie). W związku z powyższym postanowienia Programu mogą uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, ale nie mogą modyfikować przepisu ustawowego poprzez ograniczenie zadań określonych w Programie tylko do bezdomnych zwierząt domowych. Przy czym na marginesie należy wskazać że sam ustawodawca nie jest konsekwentny w przyjętym podziale regulacji odnośnie do różnych grup zwierząt. Wprawdzie faktycznie umieścił przepis art. 11a u.o.z. w rozdziale dotyczącym zwierząt domowych, ale w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. upoważnił organ uchwałodawczy do wskazania w Programie m.in. gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, podczas gdy, w u.o.z. jest oddzielny rozdział dotyczący zwierząt gospodarskich – Rozdział 3. Poza tym przepis art. 11a u.o.z. nie znajdował się w pierwotnym tekście ustawy, lecz został dodany na mocy ustawy z 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 135, poz. 1141), a potem był wielokrotnie nowelizowany. Trudno zatem uznać, że umieszczenie go w rozdziale dotyczącym zwierząt domowych było celowym zabiegiem legislacyjnym. W związku z tym Sąd nie podziela interpretacji powołanych przepisów u.o.z., zaprezentowanej w odpowiedzi na skargę.

Zauważyć także należy, że na podstawie art. 11a ust. 5 u.o.z. organ uchwałodawczy zobowiązany został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest w związku z tym pogląd, wskazujący na konieczność precyzyjnego określenia w uchwale sposobu wydatkowania środków na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. 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 zatem 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

Sygn. akt II SA/OI 313/22

współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. 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 (por. wyroki NSA: z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17; z 26 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 481/19; z 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20; z 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 336/20 i II OSK 997/20 oraz z 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, dostępne w Internecie).

W ocenie Sądu w zaskarżonej uchwale nie wypełniono delegacji ustawowej w powołanym zakresie. Wprawdzie w § 13 Programu ustalono, jaka wysokość środków finansowych zostanie przeznaczona na zapewnienie bezdomnym zwierzętom domowym miejsca w schronisku, transport i odławianie zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami i ich dokarmianie, całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt oraz usługi weterynaryjne w zakresie sterylizacji i kastracji bezdomnych psów i kotów, ale wyszczególnienie to nie obejmuje wszystkich zadań Gminy objętych Programem, określonych w § 4 ust. 2 Programu. Co więcej konieczność realizacji części z zadań wskazanych w § 4 ust. 2 Programu wynika z treści art. 11a ust. 2 u.o.z., a zatem stanowi realizację zadań ustawowych. W związku z tym, w ocenie Sądu, określony przez Radę sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację Programu nie odpowiada wymogom art. 11a ust. 5 u.o.z. Przy czym wyjaśnić należy, że to Rada decyduje o wysokości i sposobie wydatkowania środków finansowych na realizację zadań Programu i nie może tego upoważnienia ani scedować na inny podmiot, ani też grupować wydatków przeznaczonych na poszczególne zadania. Tylko przyjęcie przez Radę w uchwale ustalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację Programu, i jej powiązanie z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala uznać, że Program nie jest fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań. W przeciwnym wypadku brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w Programie, w tym zadań określonych w u.o.z., będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Przy czym należy wyjaśnić, że nawet w sytuacji, gdy kwota, jaką dysponuje Rada, nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich potrzeb, bądź też są trudności w ustaleniu wysokości planowanych wydatków, to i tak w Programie należy rozdzielić posiadane środki

Sygn. akt II SA/OI 313/22

finansowe na wszystkie zadania objęte Programem tak, aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele. Niezbędne jest zatem choćby szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań, wynikających z przyjmowanego Programu, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków.

Z tych samych powodów, co wyżej wskazane, naruszają upoważnienie ustawowe zakwestionowane sformułowania zawarte w § 5 pkt 1 w zakresie sformułowania „po uprzednim uzgodnieniu z Burmistrzem Nidzicy” oraz w § 6 pkt 3 w zakresie sformułowania „w zakładzie leczniczym dla zwierząt, z którym Burmistrz Nidzicy podpisze umowę”. Skoro to Rada została upoważniona do uchwalenia Programu, w którym określa się zadania związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiem bezdomności zwierząt, to nie może swojego upoważnienia scedować na inny podmiot, nawet jeśli jest to organ wykonawczy gminy. Nie ma przy tym znaczenia podniesiona w odpowiedzi na skargę okoliczność, że prowadzenie schroniska dla zwierząt zostało przekazane związkowi międzygminnemu, a w związku z tym wymagana jest stosowna procedura odławiania, transportu i przyjęcia zwierzęcia do schroniska. Przystąpienie do związku międzygminnego nie zwalnia gminy z wypełniania powierzonych jej zadań zgodnie z przepisami u.o.z. Z obowiązku tego nie zwalnia także okoliczność, że gmina realizuje zadanie fakultatywne. Należy przy tym podnieść, że wskazanie danych zakładu leczniczego konkretyzuje go z perspektywy zbiorowego adresata uchwały i umożliwia temu adresatowi odszyfrowanie, w którym miejscu placówka ta działa. Ponadto podmiot taki wykonuje zadania publiczne jednostki samorządu terytorialnego i w tym zakresie wysoki poziom szczegółowości zapisów uchwały, jako aktu prawa miejscowego, jest bez wątpienia pożądanym (por. wyroki: WSA w Krakowie z 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 336/18 oraz WSA w Bydgoszczy z 21 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 329/18, dostępne w Internecie).

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
REFERENT
Aneta Krygielska

