

Sygn. akt II SA/Gd 704/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Jolanta Górka
Sędziowie:	Sędzia WSA Dorota Jadwiszczok
	Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz (spr.)
Protokolant	Asystent sędziego Krzysztof Pobjewski

po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2019 r. w Gdańsku na rozprawie
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kartuzach
na uchwałę Rady Gminy Somonino
z dnia 13 kwietnia 2018 r. nr XXX/249/18
w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania
bezdomności zwierząt na terenie Gminy Somonino na 2018 rok

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Wyrok z dnia 6 lutego 2019 r.
syg. akt II SA/Gd 704/18
jest prawomocny (e) od dnia 23 marca 2019 r.
podpis sędziego/protokolanta na sądowej kopii



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność
STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Sankiewicz

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Kartuzach (dalej: "Prokurator", "skarżący") wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na uchwałę Rady Gminy Somonino nr XXX/249/2018 z dnia 13 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Somonino.

Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie przepisów prawa, tj. art. 4 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523), dalej jako u.o.a.n., oraz art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), dalej zwana u.s.g., poprzez zaniechanie publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, pomimo, że jest ona aktem prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Ponadto Prokurator zarzucił uchwale naruszenie art. 11a ust. 1 oraz art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm.), dalej jako u.o.z.

W świetle tych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadniając skargę Prokurator stanął na stanowisku, że zaskarżona uchwała ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Zdaniem skarżącego, do istotnych cech Programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych zawiera on również postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Wskazano, że zakwestionowana uchwała posiada wszystkie cechy pozwalające zaliczyć ją do aktów prawa miejscowego, gdyż wprawdzie zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne, lecz treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się zaś stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania

bezdомności zwierząt, jak również powszechność jego obowiązywania, nie ulega wątpliwości, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

W opinii Prokuratora, materia programu przesądza o tym, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego i zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), dalej jako u.s.g., w związku z art. 2 ust. 1 u.o.a.n. podlegała obowiązkowi ogłoszenia. Jako akt prawa miejscowego stanowionego przez organy gminy powinna być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym publikacja aktu jest niezbędnym warunkiem jego wejścia w życie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n.).

Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała nie została ogłoszona we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Okoliczność ta stanowi samodzielną przesłankę stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości na zasadzie art. 91 ust. 1 u.s.g. jako naruszającej w sposób istotny dyspozycję art. 42 u.s.g. oraz art. 2 ust. 1 i art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Podkreślono, że skutkiem braku ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Niepublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności.

Stawiając zarzuty naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt Prokurator wskazał, że w § 5 uchwały nie skonkretyzowano podmiotów – osób lub instytucji - mających świadczyć usługę opieki nad zwierzętami wolnożyjącymi i lekarzy weterynarii zapewniających opiekę tym zwierzętom, nieokreślenie miejsc, w których mają przebywać takie zwierzęta oraz częstotliwości ich karmienia. Z kolei w § 2 pkt 4 uchwały zawarto postanowienie w zakresie edukacji mieszkańców Gminy dotyczącej humanitarnego traktowania zwierząt, mimo że żaden przepis art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt nie wskazuje, by program opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmował takie zagadnienia. W ocenie skarżącego ww. zapis programu został zatem wydany z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Somonino reprezentowana przez Wójta Gminy wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do podniesionych zarzutów organ samorządu stwierdził, że zarzut braku publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego jest bliżej nieuzasadniony. Prokurator nie wskazał, które konkretnie treści normatywne uchwały spełniają jego zdaniem kryterium norm prawnych o charakterze generalnie-abstrakcyjnym, tj. adresowanych do nieokreślonego kręgu podmiotów oraz rodzące po ich stronie prawa lub obowiązki. Rada Gminy w zaskarżonej uchwale nie dopatrzyła się norm prawnych o charakterze generalnie-abstrakcyjnym, dlatego też nie zdecydowała o jej publikacji w dzienniku urzędowym. Jednocześnie organ wskazał, że jest to praktyka stosowana od wielu lat, przez wszystkie gminy z terenu województwa pomorskiego i tak jak analogiczne uchwały w latach poprzednich również i ta zaskarżona pozytywnie przeszła weryfikację w ramach nadzoru wojewody.

W odpowiedzi na zarzut Prokuratora o nieskonkretyzowaniu osób lub instytucji mających świadczyć usługę opieki nad zwierzętami wolnożyjącymi i lekarzy weterynarii zapewniających im opiekę zdrowotną, jak również - zarzut niewskazania miejsc i częstotliwości ich karmienia – według organu jest bezzasadny i stoi w sprzeczności z pozostałą treścią skargi. Bowiem zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2017 r. poz. 1840), program winien obejmować m.in. opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada Gminy w § 5 uchwały wskazała planowane działania w zakresie opieki nad wolnożyjącymi kotami. Jednocześnie w § 3 Programu wskazała podmioty odpowiedzialne za jego realizację.

Organ jednocześnie wyjaśnia, że obowiązująca delegacja ustawowa nie nakłada obowiązku wskazywania konkretnych osób, lekarzy czy też częstotliwości karmienia kotów.

Według Rady Gminy skarga w tym zakresie pozostaje pozbawiona podstaw i jest wewnętrznie sprzeczna. Bowiem, Prokurator z jednej strony zarzucił Radzie nieujęcie w Programie elementów niewskazanych wprost w katalogu art. 11 a ust. 1 ustawy, a z drugiej zarzucił przekroczenie upoważnienia ustawowego przy definiowaniu zadań z zakresu edukacji.

Dla organu niezrozumiałe jest dlaczego w jednym przypadku miałby wyinterpretować z przepisu treści w nim wprost niewskazane, takie jak obowiązek stanowienia o porach karmienia kotów, a w innym - jest piętnowany za ujęcie w Programie dodatkowych, fakultatywnych działań przyczyniających się do podnoszenia świadomości mieszkańców odnośnie potrzeb zwierząt.

Organ uznał również za niezasadny ostatni z zarzutów skargi, a sprowadzający się do zakwestionowania prawa Rady Gminy do ujęcia w Programie elementów edukacji mieszkańców Gminy w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt. Rada Gminy wyjaśnia, że przepis art. 11a ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997r o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2017 r. poz. 1840) przewiduje obligatoryjny, ale zarazem otwarty katalog zadań, jakie mają zostać określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W ramach działań edukacyjnych od kilku lat na terenie Gminy Somonino rozpowszechniane są np. ulotki informujące mieszkańców o obowiązkach związanych z utrzymywaniem zwierząt domowych. Działania te wpisują się w ogóle założenia i cele Programu i nie sposób twierdzić, że wypełniając otwarty katalog możliwych działań na rzecz opieki nad zwierzętami m.in. działaniami z zakresu edukacji - Rada Gminy przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 11a ust. 2 ustawy, zgodnie z którym program, obejmuje „w szczególności” elementy wskazane w tym przepisie, a więc - nie wyłącznie te elementy. Stwarza to pewną dowolność w kształtowaniu przez Radę Gminy dodatkowych, w szczególności - uwarunkowanych lokalnie działań na rzecz opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Cel ten niewątpliwie wypełnia akcja edukacyjna przeciwdziałająca powstawaniu bezdomności zwierząt i zwiększająca świadomość mieszkańców w tym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Skargę Prokuratora należało uwzględnić.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Następnie przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302), dalej jako p.p.s.a., stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje

orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). 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.

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), dalej jako u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/OI 452/17, LEX nr 2312916 i przywołane tam wyroki i pozycje z doktryny: wyrok NSA z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, OwSS z 1996 r., nr 3, poz. 90; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS z 1998 r., nr 3, poz. 79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2296/06, LEX nr 320813; Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów,

które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Gmina ma zatem kompetencje do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Potwierdza to treść § 143 w związku z § 115 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), z których wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

W rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała powinna realizować powołaną w jej podstawie prawnej delegację ustawową zawartą w art. 11 a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840 ze zm., dalej jako u.o.z.), który to przepis upoważnia organ stanowiący gminy do corocznego uchwalania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Z regulacji zawartych w art. 11a u.o.z. wynika, że program obejmuje w szczególności (ust. 2):

- 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;

przy czym realizacja zadań określonych w pkt 3-6 może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). Program może ponadto obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3) i plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3a). Projekt programu organ wykonawczy gminy przekazuje do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy (ust. 7), które to podmioty wydają opinie o projekcie programu (ust. 8).

W tak zarysowanym kontekście normatywnym należało rozważyć sporną kwestię, czy zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a wobec tego podlega obowiązkowi publikacji aktów normatywnych.

Orzecznictwo nie jest co do tego jednolite, jednak w ostatnim czasie wyraźnie dominuje pogląd o zaliczeniu uchwał w przedmiocie przyjęcia tego programu do aktów prawa miejscowego podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz wymagającym zachowania *vacatio legis*. Najszerzej wypowiedział się w tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17 (LEX nr 2346710). Pogląd ten zaprezentowany został również m.in. w następujących wyrokach NSA: z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, ONSAiWSA 2014/6/100; z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 3051/15, LEX nr 2037496; z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, LEX nr 2066405; z dnia 12 października 2016 r., sygn. II OSK 3245/14, LEX nr 2199460; z dnia 24 maja 2017 r., sygn. II OSK 725/17, LEX nr 2334602; z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 268/16, LEX nr 2406444. Przedmiotowy program jest według NSA aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym, na obszarze działania organu, który ją ustanowił. Jednocześnie NSA zauważył, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym charakterze. Z jednej strony tego typu uchwała - określona w u.o.z.

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 roczny 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 już stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał przymiot aktu prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13, dostępny w CBOSA). 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 u.o.z. Z wyrażnie wyartykułowanej woli ustawodawcy program ma regulacyjny charakter. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania NSA uznał, że tego typu uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Również zdaniem przedstawicieli doktryny, systemowo poprawna, a celowościowo jedynie właściwa, jest taka wykładnia przepisu art. 11a u.o.z., która odczytuje zawarte tam upoważnienie jako kompetencje rady gminy do podjęcia uchwały w formie aktu prawa miejscowego (J. Bobrowicz, Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego - na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, *Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka*, nr 4 z 2012 r., s. 44).

Uchwała w sprawie przyjęcia programu jest skierowana do szerokiego kręgu określonych rodzajowo adresatów, tj. zarówno do mieszkańców gminy jak i podmiotów realizujących określone w programie zadania. Jej postanowienia mają zatem charakter generalny, gdyż określenie podmiotów realizujących program pozwala mieszkańcom zachować się w sposób w nim przewidziany i oddać zwierzę do właściwego schroniska, czy też zawieźć poszkodowane zwierzę w wypadku drogowym do lekarza weterynarii.

Nie może umknąć uwadze, że postanowienia uchwały są zarówno istotne z punktu widzenia zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ale też zapewnienia bezpieczeństwa publicznego mieszkańców gminy, zagrożonego np. w przypadku wałęsających się bezdomnych zwierząt, czy też stwarzania niebezpieczeństwa w ruchu drogowym. Mają więc one znaczenie dla całej wspólnoty samorządowej, przez co odnoszą się do wszystkich mieszkańców gminy. Jak zwraca się uwagę w przywołanych wyrokach NSA, w określonym przedmiotowo zakresie, 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 u.o.z.

Sąd wojewódzki podziela też pogląd wyrażony w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 51/18 (dostępny w CBOSA) co do tego, że 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, co oznacza, że dyspozycje norm programu, mimo iż w części kierowane do indywidualnego adresata, dotyczą zachowań powtarzalnych, a więc są normami abstrakcyjnymi. Okoliczność, że określone w treści przedmiotowej uchwały zasady postępowania dotyczą zachowań powtarzalnych, a nie jednostkowych (np. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, odławianie bezdomnych zwierząt, sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt) wskazuje, że zaskarżona uchwała zawiera normy abstrakcyjne. Taki też charakter ma inny przepis zaskarżonej uchwały, przewidujący przeznaczenie w budżecie

na 2018 r. kwoty 30.000 zł na realizację opieki nad zwierzętami oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie gminy Somonino (§ 13), z niego bowiem wynika uprawnienie podmiotów określonych jako wykonawcy programu (§ 3, § 10) do uczestniczenia w podziale środków przeznaczonych na ten cel.

W konkluzji sąd wojewódzki stwierdza, że uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego, w konsekwencji z zaskarżona uchwała posiada taki charakter prawny. Z uwagi na to, że uchwała nr XXX/249/18 rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową i jednocześnie konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 u.o.z., a treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy, należało uznać, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Skoro zaskarżona uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, powinna być - jako akt prawa miejscowego - zgodnie z art. 42 u.s.g., ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w u.o.a.n. Jest to warunek konieczny do jej wejścia w życie. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa - akt taki nie może bowiem wiązać adresatów zawartymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego.

Przechodząc następnie do oceny legalności zaskarżonej uchwały, również w kontekście dalszych zarzutów skargi, sąd zauważa, że przepis art. 11a u.o.z. statuuje obowiązek organów gminy do określenia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a także określa materię, jaką program ten winien obejmować. Zakres programu został przez ustawodawcę wyszczególniony w ust. 2 omawianego przepisu, a także dodatkowo w ust. 3, ust. 3a i ust. 5, których treść przytoczono wyżej w uzasadnieniu. Z kolei w ust. 4 wskazano, że realizacja z części zadań określonych w ust. 2, tj. w zakresie pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt

Z tego wynika zatem, że obowiązkowe elementy programu zostały określone w ust. 2 pkt 1 - 8 i ust. 5 art. 11a, fakultatywny określony został w ust. 3 i 3a. Przy czym obligatoryjne elementy programu, o których mowa w ust. 2 pkt 3 - 6 mogą

zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt, co też znalazło wyraz w zaskarżonej uchwale (§ 12).

W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. wymaga uregulowana przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a u.o.z.

W skardze jej autor zarzuca naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. (skarżący podaje ust. 1 pkt 2 tego przepisu, lecz taka jednostka redakcyjna nie istnieje, zaś treść zarzutu wskazuje, że chodzi o ust. 2 pkt 2 art. 11a) poprzez zaniechanie wskazania w § 5 uchwały konkretnych podmiotów sprawujących opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym lekarza weterynarii zapewniającego opiekę, oraz niewskazanie miejsc przebywania tych kotów i częstotliwości ich dokarmiania.

W ocenie sądu zarzuty te nie są zasadne. Z treści kwestionowanego zapisu uchwały wynika, że służy on realizacji ustanowionego w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. obowiązku określenia w programie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. W ust. 1 § 5 uchwały przewidziano, że opieka nad kotami wolno żyjącymi realizowana jest poprzez ustalenie miejsca (w tym obiektów budowlanych), w których przebywają koty wolno żyjące (pkt 1), zapewnienie dokarmiania w miejscu ich przebywania (pkt 2) oraz zapewnienie im miejsca schronienia, w szczególności na okres zimowym (pkt 3). W myśl ust. 2 tego przepisu zadania powierzane będą realizacji jednostkom organizacyjnym gminy wskazanym przez Wójta oraz realizowane będą we współdziałaniu z organizacjami społecznymi.

Mając na uwadze zakres regulacji § 5 uchwały sąd nie podzielił zarzutu niewskazania w nim konkretnych podmiotów sprawujących opiekę (karmicieli) nad wolno żyjącymi kotami oraz konkretnych miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, a także częstotliwości ich dokarmiania. Po pierwsze, nie jest możliwe precyzyjne określenie miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących, bowiem społeczni

opiekunowie dokarmiają koty w różnych miejscach, wybieranych przez koty na legowiska, które to miejsca, z natury rzeczy, nie są niezmiennie. Ponadto Prokurator nie zakwestionował, że zaskarżona przez niego uchwała nie zawiera obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., lecz jedynie brak jest jego zdaniem kompletnych i szczegółowych regulacji zagadnień w podanym zakresie. Taka ocena jednak, zdaniem sądu, wkracza w obszar celowości skorzystania z delegacji ustawowej, a nie mieści się kryterium zgodności z prawem zaskarżonej uchwały.

Jak wynika z § 3 uchwały, jego wykonawcami są: Gmina Somonino, Ośrodek Tresury Psów BAJER Hotel i Schronisko dla psów - Sławomir Twardziak, Koła Łowieckie: „Łabędź”, „Grom”, „Kulik”, „Sokół”, organizacje społeczne, fundacje, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt. Skoro w uchwalonym programie, w myśl art. 11a ust. 2 u.o.z., zawarto jego obligatoryjne elementy, konkretyzując przy tym podmioty w oznaczonym aspekcie realizujące zadania gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to pogląd o konieczności zawarcia w tym programie oznaczonego sposobu realizacji zadań gminy bardziej uszczegółowionego, np. wskazania konkretnego sposobu ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, określenia listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt) nie uprawnia do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem. Tym bardziej, że jak wskazano, miejsca, w których przebywają wolno żyjące koty mogą ulegać zmianom, co implikuje także zmiany w zakresie sposobów ustalania tych miejsc. Podobnie nietrwałe byłoby ustalenie listy opiekunów społecznych współdziałających w realizacji zadań określonych w § 5 uchwały, gdyż cechą charakterystyczną organizacji społecznych jest działanie oparte na wolontariacie, co może oznaczać wymianę członków takich organizacji i uniemożliwia ustalenie w akcie prawa miejscowego trwałej listy podmiotów realizujących określone w nim zadania.

Brak jest też podstaw do uwzględnienia zarzutu w zakresie nieokreślenia w § 5 uchwały konkretnego podmiotu – lekarza weterynarii, który ma sprawować opiekę nad wolno żyjącymi kotami. W tym zakresie bowiem ustawa przewiduje, że program obejmuje w szczególności zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a więc opieka

ta dotyczy także wolno żyjących kotów, lecz jest ograniczona do opieki w przypadkach wypadków drogowych. W świetle tego, z uwagi na fakt, że w § 11 uchwały przewidziano zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (realizowanego poprzez umowę z lekarzem weterynarii Wojciechem Kasprowiczem), nie było konieczne zawarcie w § 5 odrębnej regulacji w zakresie tej opieki.

Nie ma też racji Prokurator twierdząc, że przekroczeniem ustawowej delegacji jest zawarcie w zaskarżonej uchwale zapisów dotyczących działań edukacyjnych mieszkańców gminy w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt

Zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 13 kwietnia 2018 r. W tej dacie obowiązywał art. 11a ust. 2 w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2016 r. poz. 2102), która weszła w życie z dniem 6 stycznia 2017 r. Zawarte w § 11a ust. 2 u.o.z. sformułowanie "w szczególności" świadczy o tym, że aktualnie w tym przepisie nie są wyliczone w sposób enumeratywny kwestie, które powinien regulować program opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Katalog tych elementów ma więc charakter otwarty. Co więcej, w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej art. 11a ust. 2 u.o.z. podano: "Ponadto proponuje się wprowadzenie otwartego katalogu elementów, będących przedmiotem programu, przy zachowaniu dotychczasowych elementów mających charakter obligatoryjny. W art. 11a ust. 2 ustawy wprowadzenie do wyliczenia otrzymałoby brzmienie: Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:, co pozwala na znaczne uelastycznienie sposobu realizacji zadania własnego przez gminy, w szczególności umożliwi prowadzenie w ramach programu akcji edukacyjnych" (LEX. VIII.897, Zmiana ustawy o ochronie zwierząt - uzasadnienie projektu). 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.

W konsekwencji według sądu nie można skutecznie zarzucić, że w zakresie określonych w § 2 ust. 4 skarżonej uchwały działań w zakresie edukacji mieszkańców w humanitarnym traktowaniu zwierząt, prawodawca lokalny przekroczył swoje uprawnienia. Regulacje, jakie znalazły się w tym przepisie

mieszczą się w katalogu elementów, jakie może zawierać program, stosownie do treści art. 11a ust. 2 u.o.z.

Reasumując, podniesione w skardze zarzuty naruszenia art. 11a u.o.z. okazały się bezpodstawne. Kontrola sądowa zgodności z prawem nie wykazała też innych naruszeń, które podlegałyby uwzględnieniu z urzędu. Niemniej jednak, stwierdzone naruszenie w zakresie braku publikacji we właściwym dzienniku wojewódzkim kwestionowanego aktu prawa miejscowego, jakim jest w ocenie sądu gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powoduje, że uchwała nr XXX/249/18 dotknięta jest wadą nieważności. Brak wykonania obowiązku prawidłowej publikacji aktu normatywnego jest bowiem równoznaczny z istotnym naruszeniem prawa - akt taki nie może bowiem wiązać adresatów zawartymi w nim normami prawnymi i nie odnosi skutku prawnego.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY

Marta Sankiewicz