

Sygn. akt II SA/Sz 83/21

P.M. Kowalska
P.M. Wojkowska
Urząd Gminy Dygowo
Wpłynęło dnia 04.05.2021
Ilość załączników
Podpis Karamel

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Grzegorz Jankowski
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Grzegorzczyk-Meder (spr.)
	Sędzia WSA Arkadiusz Windak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 kwietnia 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kołobrzegu
na uchwałę Rady Gminy Dygowo
z dnia 31 stycznia 2020 r. nr XV/108/20
w przedmiocie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz
zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo na 2020 rok”

stwierdza nieważność § 11 ust. 2 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały.



Na oryginał właściwy we podpis/ły
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Skrzetuska-Gajos

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kołobrzegu pismem z dnia 29 grudnia 2020 r. wniósł skargę na uchwałę nr XV/108/20 Rady Gminy Dygowo z dnia 31 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo na rok 2020.

Zarzucając zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i zawartych w niej granic swobody regulacyjnej, poprzez brak uregulowania w § 11 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo na rok 2020, stanowiącego załącznik do uchwały, sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, Prokurator wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości jako sprzecznej z prawem.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że zgodnie z § 11 Programu, w budżecie Gminy na jego realizację zaplanowano środki finansowe w wysokości 20000 złotych. W ocenie skarżącego, analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że został on uchwalony z obrazą art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Przywołując brzmienie tego przepisu Prokurator stwierdził, że w regulaminie winna być ustalona nie tylko wysokość środków, ale również sposób ich rozdysponowania na poszczególne zadania i wskazanie jaka będzie podstawa ich wypłaty. Wymogom tym § 11 nie odpowiada.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że uchwała spełnia minimalne wymogi określone w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Lakoniczność przepisu § 11 nie może przesądzać o tym, że uchwała została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej czy też niepełnym jej zrealizowaniem.

Organ podniósł również, że skarga wpłynęła do organu w ostatnim dniu jej obowiązywania a mając na uwadze uprawnienia prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym, nie dostrzegł w tym działaniu ochrony praworządności. Stwierdził nadto, z ostrożności procesowej, że stwierdzenie nieważności winno dotyczyć jedynie § 11 załącznika do uchwały, nie zaś całej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Zakres sądownoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z

2019 r., poz. 2325 ze zm.), dalej określanej jako „p.p.s.a.”. Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a., kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego - uchwała z dnia 31 stycznia 2020 r., nr XV/108/20 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo na rok 2020.

Podstawę prawną jej podjęcia stanowiły m.in. przepisy art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122), dalej określanej jako „u.o.z.”

Zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z., 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. W myśl 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.

Stosownie do postanowień 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.

Ocena należytego wykonania nałożonego na radę gminy obowiązku ustawowego w zakresie wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt „sposobu wydatkowania środków

finansowych przeznaczonych na jego realizację” była niejednokrotnie dokonywana przez sądy administracyjne, w tym przez Naczelny Sąd Administracyjny. W dotychczasowych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie podkreślał znaczenie i konieczność precyzyjnego określenia sposobu wydatkowania środków na realizację programu. W orzeczeniach tych podkreślano, że upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 5 u.o.z. nakłada obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zarówno wysokości środków finansowych na jego realizację, jak i odrębnego uregulowania sposobu ich wydatkowania. Przez sposób wydatkowania środków rozumieć należy nie tylko określenie, na co środki takie zostaną wydane, ale także wskazanie sposobu działania w zakresie ich rozdysponowania. Czy innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretnie jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobu ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków. 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. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1001/17, wyrok NSA z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20).

W § 11 ust. 2 załącznika nr 1 do powołanej wyżej uchwały Rady Gminy Dygowo postanowiono, że „W budżecie Gminy na realizację Programu w 2020 r. zaplanowano środki finansowe w wysokości 20.000,00 zł”. Kwota ta miała zatem służyć na realizację wszystkich wymienionych w Programie celów. Rada nie wypełniła zatem należycie delegacji ustawowej, bowiem nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków. Kwestionowany przepis pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z. Organowi wykonawczemu gminy w wykonaniu uchwały pozostawiono nadmierną swobodę w zakresie sposobu wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem środków. W konsekwencji brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w Programie będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Rada pozostawiła w tym zakresie

całkowitą swobodę organowi wykonawczemu, co sprzeczne jest z istotą cytowanych przepisów. Powyższe nie wyczerpuje bowiem określenia „sposobów wydatkowania środków finansowych”, o którym mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z.

O ile zgodzić się należy, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z Programu oraz ewentualnej rezerwy i tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastroczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i wskazała kwotę 20.000 zł bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów Programem przewidzianych.

Odnosząc się do zarzutu organu dotyczącego legitymacji prokuratora do wniesienia skargi wskazać należy przepis art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2026 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66), który stanowi, że 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.

Prokuratorska kontrola jest kontrolą legalności, a więc jego udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być podyktowany dwojakiego rodzaju względami. Po pierwsze, może być on środkiem służącym weryfikacji, czy postępowanie przed organem administracyjnym i zapadły w nim akt lub podjęta czynność są zgodne z prawem. Po drugie, może on mieć na celu ochronę praworządności w postępowaniu sądowym. Udział prokuratora (art. 5 ustawy Prawo o prokuraturze) może polegać albo na żądaniu wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego (wniesieniu skargi), albo na udziale w już toczącym się postępowaniu (zgłoszenie udziału w toczącej się sprawie). Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego wynikająca z przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 8 i art. 50 p.p.s.a.) nie zna żadnych ograniczeń przedmiotowych, gdy idzie o prawo wniesienia skargi przez prokuratora, jeżeli tylko skarga wnoszona jest w sprawie należącej do drogi postępowania

sadowoadministracyjnego. Tym samym uzależnianie inicjatywy w tym zakresie od zaistnienia dodatkowych szczególnych przesłanek do takiego działania nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego

Podsumowując, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, uznając że § 11 ust. 2 nie odpowiada kryterium legalności, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, tj. § 11 ust. 2 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dygowo w 2020 roku, będącego załącznikiem nr 1 do uchwały Rady Gminy Dygowo nr XV/108/20 z dnia 31 stycznia 2021 r.

Uwzględnienie wniosku Prokuratora o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości, który to wniosek nie został w skardze umotywowany, było niezasadne z punktu widzenia skutków oraz celu niniejszego orzeczenia Sądu. Wyeliminowanie z obrotu prawnego całej uchwały w drodze stwierdzenia jej nieważności, a więc *ex tunc*, pozbawiłoby podstawy prawnej wszelkich działań podejmowanych w ramach jej wykonania. Należy mieć przy tym na względzie, że uchwała dotyczyła roku 2020 i obecna próba jej naprawienia (zmiany), byłaby bezprzedmiotowa. Ten aspekt sprawy mógłby również stanowić asumpt przy ocenie celowości wnoszenia przez Prokuratora skargi na tego rodzaju akt prawa miejscowego w dniu 29 grudnia 2020 r. (która wpłynęła do organu 31 grudnia 2020 r. r.), a więc już w zasadzie po upływie roku 2020 dla którego uchwalony Program obowiązywał.



...
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Katarzyna Skrzetuska-Gajos