

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
WYDZIAŁ II
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

Dnia 10 października 2017 r.
Sygn. akt II SA/Go 701/17

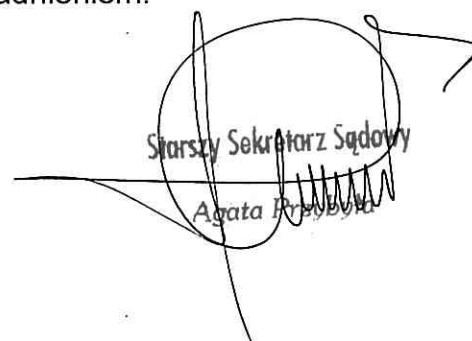
W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

radca prawny Iwona Sondej – Barriga
Urząd Miejski
ul. Rynek 1
67-115 Bytom Odrzański

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 6 października 2017 r., sekretariat
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani jako pełnomocnikowi organu
– odpis wyroku z dnia 27 września 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy Sekretarz Sądowy
Agata Pruszyńska



Sygn. akt II SA/Go 701/17

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ****Dnia 27 września 2017 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Michał Ruszyński
Sędziowie	Sędzia WSA Grażyna Staniszevska Asesor WSA Zbigniew Kruszewski (spr.)
Protokolant	sekr. sąd. Małgorzata Zacharia-Gardzielewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 września 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowej Soli
na uchwałę Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim
z dnia 17 lutego 2017 r. nr XV/159/2017
w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz
zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Bytom Odrzański
w 2017 roku

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem2017-09-27 *Małgorzata Zacharia-Gardzielewska*
data podpis

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim przyjęła uchwałę nr XV/159/2017 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Bytom Odrzański w 2017 roku (dalej określanej również jako "Program").

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 2017 r. pod. poz. 431.

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały realizatorami Programu są: (1) stanowisko ds. ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego, (2) stanowisko ds. gospodarki komunalnej, (3) Straż Miejska. Zgodnie z § 4 uchwały sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi realizują komórki organizacyjne Urzędu, organizacje pozarządowe poprzez realizację zadań publicznych obejmujących opiekę oraz poprzez dokarmianie, społeczni opiekunowie (karmiciele), których nabór i ewidencję prowadzi stanowisko ds. gospodarki komunalnej. Zgodnie zaś z § 5 Podejmowanie interwencji w sprawach kotów wolno żyjących przy udziale organizacji pozarządowych nadzoruje Straż Miejska. § 6 uchwały stanowi, iż odławianie bezdomnych zwierząt z terenu miasta i gminy Bytom Odrzański realizują: (1) Straż Miejska, poprzez interwencyjny odłów bezdomnych psów (2) Podmioty posiadające wymagane przepisami warunki i środki techniczne na zlecenie gminy Bytom Odrzański, tj. Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Głogowie. W § 7 przewidziano, iż ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację zwierząt, w szczególności psów i kotów, realizują (1) stanowisko ds. ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego i stanowisko ds. gospodarki komunalnej; (2) schronisko poprzez obligatoryjne przeprowadzanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt przyjętych do schroniska, z wyjątkiem zwierząt w stosunku do których istnieją przeciwwskazania do wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji. W § 12 uchwały przewidziano, iż Urząd Miejski może przystąpić do elektronicznego znakowania zwierząt (czipowania). Nadzór nad znakowaniem (czipowaniem) zwierząt, w szczególności psów, prowadzony będzie przez stanowisko ds. ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego i stanowisko ds. gospodarki komunalnej, poprzez: (a) prowadzenie akcji czipowania psów z terenu miasta i gminy Bytom Odrzański, (b) nadzór nad wprowadzaniem danych do bazy danych przez zakłady lecznicze dla zwierząt, z którymi Urząd podpisał umowę, (c)

prorowadzenie akcji edukacyjno-informacyjnych o elektronicznym znakowaniu psów. Zgodnie wreszcie z § 13 uchwały Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Bytom Odrzański na 2017 r. w kwocie: 10.000,00 zł a wedle § 14 wydatkowane będą poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).

Pismem z 12 lipca 2017 r. Prokurator Rejonowy w Nowej Soli wniósł skargę na tę uchwałę zarzucając:

- rażące naruszenie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm. - w skrócie: "u.o.z.") poprzez niesprecyzowanie w § 4 i 5 uchwały zagadnień dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym m. in. niewskazanie sposobu opieki, niewskazanie w jaki sposób będzie odbywało się dokarmianie oraz niewskazanie konkretnych miejsc dokarmiania, jak też konkretnych podmiotów zajmujących się opieką nad wolno żyjącymi kotami
- rażące naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. Nr 116 poz. 753) poprzez brak określenia w § 6 zaskarżonej uchwały czasokresu odławiania zwierząt
- rażące naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. poprzez wskazanie w § 7 pkt 1 zaskarżonej uchwały, iż ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację realizuje stanowisko ds. ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego i stanowisko ds. gospodarki komunalnej
- rażące naruszenie art. 11a ust. 3 u.o.z. poprzez niesprecyzowanie w § 12 zaskarżonej uchwały zagadnień dotyczących znakowania zwierząt, w szczególności niewskazanie w jaki sposób będzie się odbywało, gdzie i na jakich zasadach
- rażące naruszenie art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez niesprecyzowanie w § 13 zaskarżonej uchwały sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu

Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

Pismem z 9 sierpnia 2017 r. Burmistrz Gminy Bytom Odrzański wniósł o oddalenie skargi.

Uzasadniając takie stanowisko stwierdził, iż nieuzasadnione były zarzuty Prokuratora odnoszące się do:

- § 4 zaskarżonej uchwały, ponieważ koty wolno żyjące same wybierają miejsca pobytu i tam są dokarmiane przez mieszkańców określonych w uchwale społecznymi opiekunami - karmicielami. Sztywne określenie miejsc dokarmiania jest z tej przyczyny niemożliwe. Wyjaśniono, iż w gminie wskazane w uchwale komórki organizacyjne na bieżąco zajmują się opieką nad zwierzętami bezdomnymi,
- § 6 zaskarżonej uchwały, ponieważ rozporządzenie MSWiA z 26.8.1998 r. posługuje się wyrażeniem "wyłapywanie" podczas gdy art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z. posługuje się wyrażeniem "odławianie" bezdomnych zwierząt, zaś wyrażenia "wyłapywanie" użyto w art. 11 ust. 2 u.o.z. w związku z czym organ nie miał obowiązku umieszczać w uchwale przepisów dotyczących wyłapywania,
- § 7 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały, ponieważ przepisy te należy odczytywać łącznie, a zadania obu wskazanych tam organów są różne, ponieważ stanowisko ds. ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego oraz stanowisko ds. gospodarki komunalnej podejmuje decyzję co do skierowania zwierzęcia do schroniska,
- § 12 zaskarżonej uchwały, ponieważ plan znakowania zwierząt jest fakultatywną częścią Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a ustawa nie nakłada na gminę obowiązku szerszego uregulowania tej kwestii,
- § 13 i § 14 zaskarżonej uchwały, ponieważ zapisy tych przepisów wypełniają obowiązek zawarcia w programie określenia wysokości i sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację planu.

Pismem z 18 września 2017 r. Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze podtrzymując wniosek o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości zmodyfikował zarzuty skargi poprzez zakwestionowanie także:

- § 2 uchwały poprzez wskazanie w nim realizatorów programu co narusza art. 30 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm. - w skrócie: "u.s.g.") stanowiącym, iż organem wykonawczym gminy jest burmistrz
- § 14 uchwały poprzez stwierdzenie, iż środki finansowe na realizację programu będą wydatkowane poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw, który to zapis jest zbyt ogólnikowy i nie wypełnia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 5 zd. drugie u.o.z.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2).

Przepis art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 – dalej: p.p.s.a.) poddaje tak określonej kognicji sądów administracyjnych między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy na rok 2017, która została podjęta na podstawie art. 11a u.o.z. Zgodnie z tym przepisem - w brzmieniu obowiązującym w chwili podejmowania zaskarżonej uchwały - rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z. określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1). Program ten obejmuje: 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 (ust. 2).

Ponadto program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3) oraz zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, przy czym koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

W orzecznictwie dominujące jest stanowisko uznające uchwałę określającą program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt za akt prawa miejscowego. Do przypisania takiego charakteru aktu wystarczy bowiem, aby zawierała ona co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i

abstrakcyjnym, skierowaną do podmiotów zewnętrznych. W ocenie Sądu, normy prawne zawarte w Programie mają natomiast formę norm o charakterze generalnym (nie odnoszą się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (nie są "konsumowane" poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) (por. wyroki NSA z 23 października 2014 r., sygn. akt II OSK 221/16, z 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 3051/15, wyrok WSA w Krakowie z 18 kwietnia 2011 r., II SA/Kr 175/11 oraz z 23 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 402/11, wyroki WSA w Opolu: z 22 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 247/14; z 31 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14; z 25 września 2014 r., sygn. akt II SA/Op 391/14). Podobne stanowisko wyrażane jest również w piśmiennictwie (por. 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).

W myśl 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 p.p.s.a., 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. Z kolei art. 91 ust. 1 u.s.g. przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Analiza całości przepisu art. 91 u.s.g., w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 (art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g.). W myśl art. 93 u.s.g., po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Natomiast w tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Takie uprawnienie w stosunku do uchwały organu gminy przysługuje również prokuratorowi, a to na mocy przepisu art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177 ze zm.), przewidującego, że jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem

prokurator - oprócz możliwości zwrócenia się o zmianę lub uchylenie wadliwej uchwały - może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego. Z uprawnieniem tym korelują przepisy art. 8, art. 50 § 1, art. 52 § 1 oraz art. 53 § 3 p.p.s.a. W szczególności, stosownie do art. 53 § 3 zd. 2 p.p.s.a. prokurator nie jest związany terminem zaskarżenia przewidzianym w art. 53 § 1-3 p.p.s.a. w sytuacji skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto Prokurator nie jest obowiązany skierować przed złożeniem skargi wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów u.s.g., w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Jednak i tu brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest jednak konieczne, aby było to rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23). Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności

uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Oceniając legalność zaskarżonej uchwały Sąd uznał za zasadne wszystkie zarzuty sformułowane w skardze oraz w piśmie Prokuratora Okręgowego w Zielonej Górze z 18 września 2017 r. z tym zastrzeżeniem, iż Prokurator w skardze zarzucał rażące naruszenie prawa przez przepisy Programu, podczas gdy - jak wcześniej wskazano - podstawą stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego może być "istotne naruszenie", którą to cechę naruszenia prawa wytknięte przez Prokuratora jednak nosiły.

Ad. § 1 ust. 2 Programu

Zasadnie stwierdził Prokurator Okręgowy, iż już przepis ten, wskazujący "realizatorów" programu, narusza prawo. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 u.s.g., organem wykonawczym gminy jest burmistrz i do niego należy wykonywanie uchwał organu stanowiącego gminy. To w kompetencji burmistrza leży wybór podmiotów z pomocą których będzie realizował Program i w ogóle czy będzie uchwałę wykonywał sam czy z pomocą innych podmiotów i ewentualnie kogo do tej pomocy przybierze. Radzie Miejskiej taka kompetencja nie przysługiwała. Dlatego wskazanie "realizatorów" programu należy uznać za wyjście poza kompetencję wynikającą z delegacji do uchwalenia programu i istotne naruszenie art. 30 ust. 1 u.s.g.

Ad. § 4 i § 5 Programu

Treść tych przepisów w ocenie Sądu nie jest dostatecznie konkretna. Program – co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z.- musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Stąd tak silnie akcentuje się, że wykonawczy charakter aktu nie zostanie zachowany, jeżeli pominię się w nim konkretne podmioty realizujące zadania w nim przewidziane. Niewystarczające jest ograniczenie się przez organ stanowiący gminy wyłącznie ogólnego wskazania na organizacje pozarządowe czy też społecznych opiekunów (karmicieli) jako podmioty zajmujące się opieką i dokarmianiem wolno żyjących kotów. Omawiane przepisy Regulaminu cechuje wysoki stopień ogólności nieokreślający sposobu sprawowania opieki oraz miejsca dokarmiania kotów, co wbrew stanowisku

Burmistrza wyrażonym w odpowiedzi na skargę, było obowiązkiem organu stanowiącego gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2013 r., II SA/Wr 649/13, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SA/Go 86/17, www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

Ad. § 6 Programu

Obowiązkiem Rady Gminy było określenie w omawianym programie, czy odławianie bezdomnych zwierząt na terenie gminy ma charakter stały czy okresowy. Obowiązek taki wynika z § 2 rozporządzenia w związku z art. 11 ust. 3 i art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt. został naruszony § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U z 1998 r., poz. 116). Z powyższego przepisu wynika, że wyłapywanie zwierząt ma charakter stały lub okresowy – w zależności od treści uchwały zawierającej program. Tymczasem Program koniecznej regulacji w tej kwestii nie zawiera, co stanowi istotne naruszenie wspomnianego przepisu rozporządzenia. Oceny tej nie zmienia wytknięta w skardze niespójność terminologiczna pomiędzy zapisami u.o.z. (gdzie w art. 11a mowa jest o "odławianiu") a rozporządzenia (gdzie mowa jest o "wyłapywaniu", którego to określenia używa się też w u.o.z.). Wprowadzenie w jednym akcie dwóch pojęć, jakimi są "wyłapywanie" (art. 11 ust. 2 u.o.z.) i "odławianie" (art. 11 ust. 3 u.o.z.) bez ich zdefiniowania może nasuwać wątpliwości interpretacyjne co do zakresu kryjących się pod tymi wyrażeniami pojęć, tym niemniej, w ocenie Sądu desygnat obu tych określeń jest tożsamy. Oba odnoszą się do tej samej czynności czyli schwytania - ujęcia wolno żyjącego zwierzęcia i umieszczenia go w schronisku. Tym samym różnica w określeniach użytych w przepisach rozporządzenia oraz u.o.z. nie jest równoznaczna z różnicą znaczeniową i to pomimo oczywistej wadzie legislacyjnej polegającej na użyciu dwóch określeń dla tego samego desygnatu. Stąd Sąd uznał, że obowiązkiem organu stanowiącego gminy było sprecyzowanie w Programie czy czynność odławiania ma charakter stały czy okresowy.

Ad. § 7 Programu

Zasadnie wskazał Prokurator na sprzeczność pomiędzy zapisami:

- § 7 pkt 1 wskazującym jako podmiot przeprowadzający sterylizację i kastrację bezdomnych zwierząt "stanowisko ds. ochrony środowiska i zarządzania kryzysowego

- § 7 pkt 2 Programu wskazującym schronisko jako podmiot dokonujący kastracji. Z ustawy art. 11a ust. 2 pkt 4 Programu wynika natomiast, iż Program określa obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Sprzeczności nie usuwa argument Burmistrza o konieczności łącznego odczytywania zapisów obu punktów § 7 Programu i wskazaniu w punkcie 1 podmiotu na którym spoczywa obowiązek realizacji zadania czyli podjęcia decyzji co do skierowania zwierzęcia do schroniska. Takie rozróżnienie obowiązków podmiotów określonych w § 7 ust. 1 i 2 nie daje się wyinterpretować z treści kwestionowanego przepisu. Tymczasem Przepisy uchwał winny być redagowane w taki sposób aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów wyrażały intencje prawodawcy. Zapisów § 7 taka jasność i zrozumiałość nie cechuje. Przeciwnie odczytanie go w sposób opisany w odpowiedzi na skargę wymaga dodatkowych wyjaśnień. Tym samym kwestionowany zapis należy uznać za istotnie naruszający art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.

Ad. § 12 Programu

Jak trafnie podnosi Burmistrz, plan znakowania zwierząt jest fakultatywnym składnikiem Programu (art. 11a ust. 3 u.o.z.). Tym niemniej, skorzystanie z tej kompetencji i zawarcie w Programie takiego planu nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek uchwalenia tego planu w sposób konkretny. Podobnie jak w przypadku wszystkich zapisów Programu, także planowi znakowania nie można nadawać charakteru ogólnych wymagających dalszej konkretyzacji ram (zob. pow. uwagi poczynione na temat zapisu § 4).

Ad. § 13 i § 14 Programu

Przepisy te w przyjętym w Programie kształcie w sposób niewłaściwy realizują delegację ustawową wynikającą art. 11a ust. 5 u.o.z. W sposób niedostateczny określają sposób wydatkowania tych środków poprzez zbiorcze określenie o przeznaczeniu 10.000 zł na wszystkie działania wynikające z art. 11a ust. 2 u.o.z. (bez ich konkretyzacji z rozbiciem na poszczególne cele) oraz kwotę na cel określony w art. 11 ust. 3 u.o.z. W ocenie Sądu, 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 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 współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu 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. wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 221/16, wyrok WSA w Opolu z 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15, wyroki WSA we Wrocławiu z 14 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 676/14, z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 752/14).

Z powyższych przyczyn Sąd uznał, że skarga Prokuratora Rejonowego w Nowej Soli uzupełniona następnie w zakresie zarzutów przez Prokuratora Okręgowego w Zielonej Górze była oparta na usprawiedliwionych podstawach. Sąd za trafny uznał również ostateczny wniosek procesowy Prokuratora o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż bez przepisów skutecznie podważonych przez Prokuratora zaskarżona uchwała nie mogłaby spełniać swoich funkcji. Z tej przyczyny Sąd, na podstawie art. 147 § 1, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

10. PAŹ. 2017
dnia podpis