



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 marca 2025 r.

Poz. 1089

WYROK NR II SA/RZ 916/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 19 listopada 2024 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa Sędziowie WSA Joanna Zdrzałka /spr./ WSA Paweł Zaborniak Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2024 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Brzozowie z dnia 29 kwietnia 2024 r. nr LXXV/777/2024 w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzozów w 2024 r. I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Gminy Miejskiej w Brzozowie na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brzozowie 29 kwietnia 2024 r. podjęła uchwałę nr LXXV/777/2024 w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzozów w 2024 r." W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024, poz. 609 ze zm. - dalej: "u.s.g.") oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023, poz. 1580 ze zm.). Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na powyższą uchwałę złożył Wojewoda Podkarpacki, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów powstępowania według norm przepisanych. Wojewoda wyjaśnił, że kwestionowana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 20 maja 2024 r., pod poz. 2540. W dniu 7 czerwca 2024 r. do Wojewody wpłynęła skarga złożona przez Sanocką Straż Ochrony i Ratownictwa Zwierząt zawierająca zarzut podjęcia przedmiotowej uchwały bez zasięgnięcia opinii organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, w trybie art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt. Wojewoda powołując się na regulacje zawarte w art. 11a ust. 1 i ust. 7 tej ustawy wyjaśnił, że zarówno niezbędne elementy programu, jak i określony ustawą sposób procedowania mają charakter obligatoryjny. Brak któregośkolwiek z tych elementów skutkuje stwierdzeniem, że podjęty akt nie wyczerpuje ustawowego upoważnienia. Niezasięgnięcie opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Brak działającej na terenie gminy organizacji społecznej, czy też brak wiedzy, co do powyższej kwestii, nie zwalnia z realizacji obowiązku wskazanego w ustawie. To na organie wykonawczym gminy spoczywa obowiązek ustalenia, czy podmioty te obejmują swoim zakresem działania daną gminę. Ma on obowiązek ustalenia zasięgu działania tych podmiotów, bądź definitywne ustalenie, że teren gminy nie jest objęty działaniem organizacji spełniających przesłanki ustawowe i jest to jedyna sytuacja, w której gmina będzie zwolniona z obowiązku zasięgnięcia opinii. W przypadku braku informacji o działalności na terenie gminy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt, dla realizacji obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt wystarczającym, ale też koniecznym jest umieszczenie projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na stronie

internetowej gminy lub w BIP z informacją o możliwości zaopiniowania projektu w określonym terminie. Niepoddanie zaopiniowaniu projektu programu obowiązującego na terenie gminy właściwym organizacjom społecznym, a także innym podmiotom określonym w art. 11a ust. 7 ustawy, a tym samym pozbawienie tych podmiotów uprawnienia przedstawienia własnej opinii powoduje, że uchwalenie aktu normatywnego następuje z pominięciem ustawowych wymogów proceduralnych, co z kolei stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewoda podał, że zarówno z treści skargi Sanockiej Straży Ochrony i Ratownictwa Zwierząt, jak i z pisemnych wyjaśnień Burmistrza Brzozowa (pismo z 24 czerwca 2024 r.) przesłanych do organu nadzoru wynika jednoznacznie, że wskazana organizacja w październiku 2021 r. wystąpiła do Urzędu Miejskiego w Brzozowie z wnioskiem o dopuszczenie jej jako organizacji, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, do zaopiniowania projektu uchwały Rady Miejskiej w Brzozowie dot. przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W 2022 r. przed podjęciem uchwały Burmistrz Brzozowa przekazał projekt Programu tej organizacji celem wyrażenia opinii. Natomiast nowy projekt uchwały w 2024 r. nie został przesłany do zaopiniowania do Sanockiej Straży Ochrony i Ratownictwa Zwierząt, pomimo zasygnalizowanej w pisemnych wyjaśnieniach Burmistrza stałej współpracy ze wskazaną organizacją. Projekt uchwały nie został także zamieszczony na stronie BIP urzędu gminy. Burmistrz poinformował równocześnie, że Wydział Ochrony Środowiska, Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa Urzędu Gminy współpracuje ze Strażą w sprawach dotyczących ochrony zdrowia i życia zwierząt. W tych okolicznościach Wojewoda stwierdził, że Sanocka Straż Ochrony i Ratownictwa Zwierząt jest organizacją, która wyrażała chęć aktywnego uczestnictwa w działaniach na rzecz ochrony zwierząt w Gminie Brzozów. W przedmiotowej sprawie została pozbawiona prawa do opiniowania projektowanego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Niezasięgnięcie przez Burmistrza opinii organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającej na obszarze gminy przed podjęciem uchwały stanowi naruszenie trybu podejmowania przedmiotowej uchwały wskazanego w art. 11a ust. 7 ustawy i przesądza o istotnym naruszeniu prawa. Z uwagi na upływ 30-dniowego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały przez Wojewodę złożenie skargi jest uzasadnione. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Brzozowa podtrzymał stanowisko zawarte w piśmie z 24 czerwca 2024 r. Dodatkowo poinformował, że pomimo faktu, że projekt przedmiotowej uchwały nie został przesłany do zaopiniowania do Sanockiej Straży Ochrony i Ratownictwa Zwierząt jako organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającej na obszarze Gminy Brzozów, poprzez to, że Wydział Ochrony Środowiska, Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Brzozowie jest na bieżąco w kontakcie telefonicznym z tą instytucją, przed podjęciem uchwały w sprawie przyjęcia Programu organizacja ta nie zgłaszała potrzeby przesłania do konsultacji projektu Programu. Ponadto uwagi, jakie zgłaszała telefonicznie odnośnie Programu obowiązującego w 2023 r. zostały w całości uwzględnione w przyjętym w roku 2024 r. programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzozów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. Stosownie do tego przepisu Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola Sądu obejmuje też badanie zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Brzozowie z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia "Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Brzozów w 2024 r." W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd o zaliczeniu uchwał w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami do aktów prawa miejscowego. Podkreślenia również wymaga, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Jednym z przepisów powołanych w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały jest art. 11a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, dalej - u.o.z.). Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. W myśl 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. Przepis art. 11 ust. 2 u.o.z. określa jakie zagadnienia obejmuje program, w szczególności wymieniając je w pkt 1 – 8. W świetle ugruntowanych poglądów judykatury nie budzi też wątpliwości, że elementy gminnego programu wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. mają charakter obligatoryjny. Procedurę opracowania projektu programu regulują przepisy art. 11a ust. 6 – 8 u.o.z. Stanowią one, że program opracowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) – ust. 6. W dalszej kolejności organ ten, najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje projekt programu do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy (ust. 7). Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 8 u.o.z.). W ocenie Sądu skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem trafny okazał się zarzut zaniechania przez organ stanowiący realizacji, wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 u.o.z. obowiązku przekazania do zaopiniowania projektu programu działającym na obszarze gminy organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Zdaniem Sądu, niezasięgnięcie opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających na obszarze gminy, stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W rozpoznawanej sprawie nie może być wątpliwości, że Sanocka Straż Ochrony i Ratownictwa Zwierząt, która zwróciła się do Wojewody, jest organizacją społeczną, której celem statutowym jest ochrona zwierząt. Nie ma też wątpliwości, że organizacja ta swoim zakresem działania obejmuje Gminę Brzozów i współpracowała już wcześniej z Gminą w zakresie projektowania i realizacji programu ochrony zwierząt, jak również, że opracowując projekt w 2024 r. nie przekazano go jej do zaopiniowania, naruszając tym samym art. 11a ust. 7 u.o.z. Wskazane wyżej naruszenie procedury przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt, jak przyjmuje się zresztą w judykaturze, stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 7 pkt 2 u.o.z., co musiało skutkować koniecznością jej wyeliminowania z obrotu prawnego. Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w pkt I wyroku. O kosztach obejmujących koszty zastępstwa procesowego orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 P.p.s.a., uwzględniając w tym zakresie wniosek strony skarżącej.