

Ostrołęka, 26.01.2024 r.

4024-0.Ds.Pa.2.2024

J. D. Baranowski
J. B. Zebrowski
2024.01.31

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w
Warszawie**

ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

za pośrednictwem
Rada Gminy Lelis
ul. Szkolna 39
07-402 Lelis

**Skarżący: Prokurator Prokuratury
Rejonowej w Ostrołęce**
ul. Rejtana 4
07 – 410 Ostrołęka

Organ: Rada Gminy Lelis
ul. Szkolna 39
07-402 Lelis

SKARGA

- I. Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej: p.p.s.a.

zaskarżam

w całości uchwałę nr LI/341/2023 Rady Gminy Lelis z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis”.

- II. Zaskarżanej decyzji zarzucam:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej uoz) oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i uregulowanie w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały odławiania z terenu gminy zagubionych, wałęsających się, pozostawionych bez opieki właściciela zwierząt, podczas gdy przepis ustawy ogranicza odławianie wyłącznie do zwierząt bezdomnych,
- 2) istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego i uregulowanie w § 2 ust. 10 załącznika do uchwały, że realizacja zadania w postaci opieki nad wolno żyjącymi kotami polegać będzie na organizacji punktów dokarmiania wolno żyjących kotów i zapewnienie im karmy, a za

wykonywane zadania będzie odpowiedzialny Urząd Gminy Lelis, co powoduje że zapis taki jest zbyt ogólny, a w konsekwencji realizacja tak określonego zadania będzie nieskuteczna,

- 3) istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego i określenie w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały wspólnej jednej kwoty dla kilku zadań ustawowych, podczas gdy do każdego z zadań powinna być przypisana konkretna kwota przeznaczona na jego realizację,
- 4) istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego i uregulowanie w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, finansowania jedynie zakupu karmy do dokarmiania wolno żyjących kotów, co stanowi jedynie fragment zadania programu jakim jest "sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie",
- 5) istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego przez brak wskazania w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały, kwoty przeznaczonej na realizację zadania programu w postaci „zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym”.

III. Na podstawie art. 147 ust. 1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości;

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lelis podjęła w dniu 30 marca 2023 r. uchwałę nr LI/341/2023 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis”. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 13 kwietnia 2023 r. Powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Reguluje ona bowiem prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie Gminy Lelis. Ma ona charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Treść uchwały nie rozstrzyga bowiem sprawy podmiotów indywidualnych, ale skierowana jest do szerszego grona nieoznaczonych indywidualnie jednostek, jak też reguluje sytuacje powtarzające się, nie zaś jednorazowe. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności. Do oceny prawidłowości treści i sposobu podjęcia uchwały mają również zastosowanie przepisy Konstytucji RP, a to art. 7 i 94.

Lokalny uchwałodawca w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały wprowadził zapis, zgodnie z którym „zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane jest przez odławianie z terenu gminy bezdomnych zwierząt, zagubionych, wałęsających się pozostających bez opieki właściciela (...). W ten sposób rozszerzył ustawowy katalog,

który ogranicza możliwość odławiania zwierząt wyłącznie do zwierząt bezdomnych. Zgodnie z art. 4 ust. 16 uoz, za zwierzęta bezdomne uznaje się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4 pkt 17 u.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (art. 4 pkt 18 u.o.z.) - koniowate, bydło, jeleniowate, drób, świnie, owce, kozy, pszczoły miodne, zwierzęta futerkowe. W tej sytuacji, zawarcie w uchwale zwrotu "zagubionych, wałęsających się, pozostających bez opieki właściciela" stanowi nieuprawnioną modyfikację treści 11a ust. 2 pkt 3 w związku z art. 4 pkt 16 u.o.z. i przez to narusza wskazane przepisy tej ustawy (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 maja 2023 r. II SA/Go 208/23, Lex/el.)

Zgodnie z treścią § 2 ust. 10 załącznika do uchwały „zadanie polegające na organizacji punktów dokarmiania wolno żyjących kotów i zapewnienie im karmy będzie wykonywane przez Urząd Gminy Lelis”. Tym samym nie wskazano konkretnie kto ma się zajmować dokarmianiem kotów, kto będzie odpowiedzialny za zakup karmy, na jakich zasadach będzie odbywało się wydawanie karmy. Nie podano także przy udziale jakich osób będą podjęte działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt. Powyższe jest jedynie częścią zadania które brzmi „opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie”. Nadto takie sformułowanie jest zbyt ogólnikowe, co uniemożliwia skuteczne wykonywanie tego zadania. Rada Gminy skoncentrowała się de facto na przytoczeniu treści i to w niepełnym zakresie regulacji ustawowej, nie rozwijając swojego pomysłu na realizację tego zadania. Powszechnie przyjmuje się, że nałożenie na gminę obowiązku uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oznacza, że akt ten musi cechować szczegółowość postanowień. Pojęcie "program" odnosi się do założeń organizacyjnych, nakreślenia zadań, a więc określonego działania, które ma być realizowane. Zatem uchwalając program organ nie może ograniczyć się do powtórzenia ogólnych pojęć ustawowych "opieka nad wolno żyjącymi kotami lub organizacja punktów dokarmiania kotów wolno żyjących", ale ma określić konkretne działania, które w ramach opieki będą podejmowane. Zbytnia ogólnikowość postanowień aktu prawa miejscowego, w którym nie wskazano sposobu ustalania miejsc przebywania wolno żyjących kotów na terenie gminy ani sposobu realizacji obowiązku ich dokarmiania poprzez określenie miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt, stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności przepisu uchwały (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 kwietnia 2023 r. II SA/Rz 1458/22, Lex/el., wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2023 r. II SA/Łd 1037/22, Lex/el, wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 stycznia 2023 r. II SA/Łd 1031/22, Les/el.).

W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy wprowadziła zapis na podstawie którego na „wyłapywanie i umieszczanie w schronisku bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz sterylizację

zwierząt przeznaczono kwotę 42000 zł”. W ramach tej kwoty mieści się kilka ustawowych zadań. Tym samym nie wiadomo na jakie konkretnie zadanie przeznaczono jaką kwotę. Nie można bowiem wskazywać jednej kwoty na pokrycie realizacji kilku zadań. Pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na konkretne cele i w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację poszczególnych celów programu stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 11a ust. 5 u.o.z., które przesądza o wadliwości tego zapisu skutkującego koniecznością wyeliminowania go z obrotu prawnego. Program powinien rozdzielać środki finansowe na wszystkie usługi i materiały objęte programem, tak aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele Programu. Zapis Programu w istocie pozostawia do uznania organu wykonawczego gminy, jaką pulę środków wykorzysta na konkretny cel Programu, co jest sprzeczne z delegacją ustawową art. 11a ust. 5 u.o.z. (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r. IV SA/Po 801/22, Lex/el., wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 maja 2022 r. II SA/Ol 294/22, Lex/el.).

Treść § 5 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi, że „na zakup karmy do karmienia wolno żyjących kotów zostanie przeznaczona kwota 200 zł”. Stanowi to pokłosie błędu określonego w zarzucie nr 2 i powoduje sfinansowanie jedynie części zadania polegającego na „opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym m.in. przez ich dokarmianie”. Należy podkreślić, że konieczne jest wskazanie konkretnych i jednoznacznych ustaleń, w ramach przewidzianych środków, sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu, które to z kolei założenia programu muszą w pełni realizować upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt (wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2023 r. I OSK 1321/22, lex/el.).

Uchwałodawca w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały przewidział rezerwę budżetową dla realizacji zadania m.in. polegającego na utrzymaniu zwierząt w gospodarstwie rolnym w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, nie wskazując jednocześnie jaką kwotę przeznacza na ten cel. Tym samym pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym zaskarżonej uchwałą Programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu. Jest to istotne również z punktu widzenia transparentności wydatków gminy. 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. (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 września 2021 r. II SA/Bk 551/21, Lex/el., wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 marca 2023 r. II SA/Łd 112/23, Lex/el.)

Mając na uwadze powyższe uchwałodawca powinien uregulować finansowanie w stosunku do wszystkich zadań wymienionych w treści art. 11a ust. 2 uoz, nie zaś

jedynie w sposób fragmentaryczny co do poszczególnych wybranych przez siebie zadań, a nadto do każdego z zadań wskazać określoną kwotę przeznaczoną na realizację zadania.

Opisane powyżej naruszenia prawa mają charakter naruszenia istotnego, za takie bowiem uznaje się w orzecznictwie przekroczenie upoważnienia ustawowe lub jego niewypełnienie, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym.

Wskazać należy, iż legitymacja skargowa prokuratura znajduje swoje źródło normatywne w treści art. 8 § 1 p.p.s.a. Na mocy przywołanego przepisu ustawodawca przyznał prokuratorowi uprawnienie zarówno do przyłączenia się do każdego prowadzonego postępowania sądowoadministracyjnego, jak i uprawnienie do jego zainicjowania poprzez złożenie stosownej skargi – o ile tylko – według jego oceny – wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Ponadto przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. upoważnia prokuratora do zaskarżenia niniejszej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Kierując skargę na akt prawa miejscowego prokurator nie jest związany żadnym terminem (art. 53 § 3 i 2a p.p.s.a.).

Mając na względzie powyższe okoliczności zaskarżenie uchwały w powołanym zakresie jest w pełni uzasadnione. Stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem, bowiem zaskarżenie jedynie w części powodowałoby, że uchwała miałaby charakter kadubowy, wpływałoby to na integralność uchwały co sprawiłoby, iż nie mogłaby ona w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

Wskazać również należy, że uchwała, jako akt prawa miejscowego może być zaskarżona w każdym czasie (art. 94 ust. 1 usg).

Końcowo należy odnieść się do sytuacji, gdy po złożeniu skargi uchwała utraci moc na skutek przyjęcia nowej uchwały w tym zakresie, co może zaistnieć w przedmiotowej sprawie. Zagadnienie dopuszczalności rozpoznania przez sąd skargi na uchwałę, która przestała obowiązywać było wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego, wynikająca np. z jego uchylenia czy też z normy zawartej w ustawie, oznacza wyeliminowanie tego aktu z obrotu prawnego ze skutkiem na przyszłość (ex nunc). Natomiast sąd administracyjny w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego władny jest stwierdzić nieważność tego aktu co powoduje, że od samego początku (ex tunc) akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. W pierwszym z podanych przypadków przepisy uchwały od daty podjęcia uchwały do daty jej utraty mocy obowiązującej traktowane być muszą jako istniejące i wiążące, a więc mogą być stosowane do sytuacji poprzedzających ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i oddziaływać na sytuację prawną podmiotów, które zobowiązane były do ich przestrzegania. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd administracyjny przesądza o jej wadliwości od chwili podjęcia. Wówczas uchwałę

taką należy traktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Nie ustanie potrzeba weryfikacji legalności zaskarżonej uchwały, gdyż w okresie swego obowiązywania mogła ona stanowić podstawę władczych działań podjętych wobec adresatów. Aktem normatywnym powszechnie obowiązującym przysługuje wszak domniemanie legalności. Nieistotne przy tym jest, czy rzeczywiście do takich władczych działań doszło. Ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały działa ex tunc, co oznacza, że akt od samego początku nie był zdolny do wywoływania skutków prawnych. Stwierdzenie powyższego zobowiązuje sąd administracyjny do merytorycznego badania zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, nawet uchylonej. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 sierpnia 2022 r. II SA/Go 340/22, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r. II SA/Bd 1197/18).

Według skarżącego nieobowiązywanie aktu prawnego nie oznacza, że przestał on kształtować stosunki prawne powstałe wcześniej, a istniejące nadal po dacie, w której przestał obowiązywać (m.in. chodzi o stosunki prawne między gminą a podmiotami prywatnymi wykonującymi poszczególne zadania na podstawie podpisanych przez gminę umów lub jednorazowych zleceń). Tym samym w ocenie skarżącego, gdy zaskarżona uchwała wywołuje określone skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego. Stąd dopuszczalne jest zaskarżanie uchwał nieobowiązujących lub rozpoznawanie skarg dot. uchwał w zakresie aktów prawa miejscowego, które po złożeniu skargi zostały uchylone, co może zdarzyć się po wniesieniu niniejszej skargi.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.

Asesor Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce


Kacper Wróblewski

Załącznik – odpis skargi