

Dnia 17 czerwca 2022 r.
Sygn. akt II SA/OI 295/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Wójt Gminy Wydminy
EPUAP:/UG_Wydminy/SkrytkaESP

DOREČZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 14 czerwca 2022 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza - jako stronie - odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 7 czerwca 2022 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

SPECJALISTA
Mikołaj Dąbrowski

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącej pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru.

4. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 p.p.s.a.)¹.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3, są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>

POUCZENIE O WARUNKACH WNOSZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym mogą być sporządzone w postaci papierowej albo w formie dokumentu elektronicznego.
2. Pisma w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
3. Pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno spełniać wszystkie wymogi pisma w postaci papierowej, czyli zawierać:
 - 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;
 - 2) oznaczenie rodzaju pisma;

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."

- 3) osnovę wniosku lub oświadczenia;
- 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika;
- 5) wymienienie załączników.

Jeżeli jest pierwszym pismem w sprawie powinno także zawierać:

- a) oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku - adresu do doręczeń, lub siedziby i adresów stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
- b) numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go nie mając takiego obowiązku, lub
- c) numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku - numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania,
- d) oznaczenie przedmiotu sprawy, a w przypadku gdy jest kolejnym pismem w sprawie - sygnaturę akt (art. 46 §1 i 2 p.p.s.a.).

4. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).

5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

6. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).

7. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).

8. Do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem. Pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego podpisuje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 37 § 1 i art. 37a p.p.s.a.).

9. Składając pismo w formie dokumentu elektronicznego strona może skorzystać ze wzorów dokumentów elektronicznych udostępnionych na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP).

10. Sąd potwierdza wniesienie pisma w formie dokumentu elektronicznego do swojej elektronicznej skrzynki podawczej przez przesłanie urzędowego poświadczenia odbioru (art. 49a p.p.s.a.).

11. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).

12. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi

zgode

na doręczenie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.).

W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania,

a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

13. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego na adres elektroniczny adresata wysyłane jest zawiadomienie zawierające informację o możliwości odbioru pisma w formie dokumentu elektronicznego, wraz ze wskazaniem adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać dokument i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia dokumentu, a także pouczenie o sposobie odbioru tego pisma i informacja o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 74a § 3 p.p.s.a.).

14. Datą doręczenia pisma będzie data podpisania przez adresata pisma urzędowego poświadczenia odbioru. W przypadku nieodebrania tego pisma, po upływie siedmiu dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, na

adres elektroniczny adresata zostanie wysłane powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. Po upływie czternastu dni od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia nieodebrana korespondencja sądowa będzie uważana za doręczoną (art. 74a § 5 - 8 p.p.s.a.).

15. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone sąd umożliwia adresatowi dostęp do treści tego pisma w systemie teleinformatycznym sądu oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień przez okres co najmniej trzech miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone (art. 74a § 9 p.p.s.a.).

16. Strona może w każdej chwili zrezygnować z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W takiej sytuacji sąd doręcza pismo stronie w sposób tradycyjny. Oświadczenie o rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej może być złożone jedynie w formie dokumentu elektronicznego (art. 74a § 2 p.p.s.a.).

Sygn. akt II SA/OI 295/22



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Marzenna Glabas
Sędziowie	sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
	sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 7 czerwca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Giżycku
na uchwałę Rady Gminy Wydminy
z dnia 29 marca 2021 r., nr XXIX/182/2021
w przedmiocie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz
zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wydminy w 2021 roku”
stwierdza nieważność § 6 zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy.

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Marta Kowalska

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 29 marca 2021 r., nr XXIX/182/21, Rada Gminy Wydminy przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wydminy na 2021 r. (dalej jako: Program). Uchwała ta została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej jako: u.s.g.) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638, dalej jako: u.o.z.).

W dniu 8 marca 2022 r. Prokurator Rejonowy w Giżycku (dalej jako: skarżący, Prokurator) zaskarżył powyższą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, zarzucając naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. i art. 11a ust. 5 u.o.z. polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i zawartych w niej granic swobody regulacyjnej poprzez brak uregulowania w § 6 uchwały sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 6 uchwały. W skardze podniesiono, że treść powyższego paragrafu jest sprzeczna z prawem tj. art. 11a ust. 5 u.o.z., albowiem nie zawiera on sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, tzn. nie jest on precyzyjny, nie pozwala na precyzyjne ustalenie, jakie środki finansowe gmina przeznacza na realizację poszczególnych zadań wskazanych w programie. Program winien rozdzielać środki finansowe na poszczególne zadania i usługi objęte programem.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że uchwała była już poddana kontroli przez organ nadzoru i Wojewoda nie stwierdził jej nieważności. Podniósł, że w praktyce trudno jest określić jak dokładnie ma wyglądać rozdysponowanie środków na przyszłość, skoro nie wiadomo jakie i w jakim czasie wystąpią potrzeby przy realizacji Programu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, zwanej

dalej: p.p.s.a.) wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Wyjaśnić należy, że sprawa niniejsza została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na zasadzie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w tym trybie, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Powyższa sytuacja zaistniała na gruncie rozpatrywanej sprawy, gdyż taki wniosek został zawarty w skardze, a organ temu nie oponował.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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. Po tym terminie uprawnionym do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 p.p.s.a., jest sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez uprawniony podmiot. W świetle art. 52 § 1 p.p.s.a. prokurator jest podmiotem uprawnionym.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę, stwierdza nieważność zaskarżonego aktu w całości lub w części. 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 lub przepisach szczególnych.

W ustawie o samorządzie gminnym przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą powstać przy uchwalaniu aktów przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.). W doktrynie i orzecznictwie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny

2001, z. 1-2, str. 101-102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

W związku z powyższym, w przypadku aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), istotnym jest przede wszystkim ustalenie, czy akt podlegający kontroli nie ma cech dowolności. Wykorzystywanie kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Dlatego każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wydawanym w ramach delegacji ustawowej, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy podkreślić, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wydawane w ramach upoważnienia ustawowego (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne ze wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych na terenie danej gminy.

Odnosząc powyższe rozważania do zaskarżonej uchwały Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do 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. Zgodnie z 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 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.

Na zasadzie art. 11a ust. 5 u.o.z., lokalny prawodawca zobowiązany został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, które skład orzekający podziela, zgodnie z którym użyte przez ustawodawcę określenie „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obowiązkowego 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 (por. wyroki NSA: z 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK

1087/20, z 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, wyrok WSA w Poznaniu z 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Po 504/20, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie nsa.gov.pl, dalej: „CBOSA”). Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji. Stąd też narusza treść art. 11a ust. 5 u.o.z. - pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, względnie precyzowania tego 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 umożliwi faktyczne wykonanie poszczególnych zadań, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.

W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie, że Rada Gminy Wydminy nie wypełniła należycie delegacji ustawowej. Z przepisu § 6 uchwały wynika bowiem następujący podział środków finansowych:

- 38.000 zł. na zapewnienie opieki (w tym lekarsko – weterynaryjnej) bezdomnym zwierzętom i odławianie bezdomnych zwierząt, prowadzenie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów, współpracę ze społecznymi opiekunami kotów, odławianie bezdomnych zwierząt;
- 5.000 zł. na opiekę dla bezdomnych zwierząt gospodarskich poprzez umieszczenie ich w gospodarstwie rolnym;
- 6.000 zł. na sterylizację lub kastrację zwierząt w gminie;
- 1.000 na plan znakowania zwierząt w gminie.

Zdaniem Sądu taka treść § 6 uchwały (osiem obowiązkowych zadań wynikających z ustawy, grupuje w czterech pozycjach wydatkowych) nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania całości środków finansowych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Kwestionowany § 6 uchwały 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 środków finansowych na realizację zadań objętych Programem. W konsekwencji brak jest gwarancji, czy każde z zadań wymienionych w Programie będzie rzeczywiście realizowane i w jakim stopniu finansowane. Opisane

wyżej zapisy nie wyczerpują więc określenia przez Radę „sposobów wydatkowania środków finansowych”, o których mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z.

Jednocześnie Sąd nie kwestionuje, że precyzyjne określenie (w ramach omawianego programu) wysokości środków przeznaczonych na poszczególne cele może być złożone, nie jest to jednak z pewnością rzeczą niemożliwą. Wydaje się, że szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z przyjmowanego programu oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków finansowych, nie powinno nastroczać szczególnych trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z przyjętego programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i określiła pulę przeznaczonych na realizację programu środków finansowych, bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów programem przewidzianych (por. np. wyrok WSA w Szczecinie z 1 kwietnia 2021 r. w sprawie II SA/Sz 83/21).

Zaskarżona uchwała nie wypełnia w omawianym zakresie delegacji ustawowej, ponieważ nie wskazuje w jaki konkretnie sposób ma być wydatkowana ustalona kwota na realizację programu. Z zestawienia znajdującego w tabeli określającej wysokość kwot przeznaczonych na realizację programu wynika zgrupowanie poszczególnych zadań, bez wyodrębnienia konkretnych kwot na konkretne zadanie.

Gdyby podzielić tok rozumowania przedstawiony w odpowiedzi na skargę, dotyczący możliwości grupowania poszczególnych celów i przeznaczania środków na ich realizację w łącznej kwocie to w zasadzie do realizacji celów ustawy wystarczające byłoby wskazanie wysokości środków przeznaczonych na realizację programu, bez określenia sposobu wydatkowania tych środków, a tak przecież nie jest.

W ocenie Sądu, należało przyjąć, że 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. Kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte Programem ma bowiem zasadnicze znaczenia dla jego realizacji.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

M. K. K.