

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia 12 czerwca 2024 r.
Sygn. akt: II SA/OI 1062/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

2024 -GG- 1 4

13 CZE. 2024

13 2024 -06- 13

10113124

L. Stemplewska

Burmistrz Miasta Ostróda

ul. Mickiewicza 24

14 – 100 Ostróda

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 10 czerwca 2024 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 28 marca 2024 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Jednocześnie Sąd zwraca akta administracyjne.

Stażysta

Stemplewska

Natalia Stemplewska

W załączeniu:

1. odpis prawomocnego orzeczenia wraz z uzasadnieniem;
2. akta administracyjne sprawy – 1 karta.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 marca 2024 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Piotr Chybicki
Sędziowie	sędzia WSA Tadeusz Lipiński
	sędzia WSA Ewa Osipuk (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 marca 2024 roku
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na zarządzenie Burmistrza Miasta Ostróda
z dnia 17 maja 2021 roku nr 81/2021
w przedmiocie ustalenia regulaminu schroniska dla bezdomnych zwierząt
w Ostródzie z lokalizacją w Lubajnach 2
- orzeka o niezgodności z prawem zaskarżonego zarządzenia.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

steizy ste N. Stemplewska

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 16 maja 2024

Krzysztof Nestoruk
podpis st. referendarza sądowego

UZASADNIENIE

W dniu 17 maja 2021 r., Burmistrz Miasta Ostróda (dalej jako: „Burmistrz”, „organ”), na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), dalej jako: „u.s.g.” oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638), dalej jako: „u.o.o.z.”, wydał zarządzenie nr 81/2021 w sprawie ustalenia regulaminu schroniska dla bezdomnych zwierząt w Ostródzie z lokalizacją w Lubajnach 2, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszego zarządzenia (dalej jako: „Regulamin”).

W skardze na ten akt Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej jako: „Wojewoda”, „skarżący”), wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem ww. zarządzenia w części obejmującej § 1 Regulaminu w zakresie obejmującym definicję pojęcia „zwierząt bezdomnych” oraz § 2 ust. 1 Regulaminu, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wniesionej skargi skarżący podniósł, że w wyniku sygnalizacji zostało wszczęte postępowanie nadzorcze, skutkujące uznaniem zakwestionowanych postanowień Regulaminu za sprzeczne z przepisami u.o.o.z.

Wskazano, że w § 1 Regulaminu organ zdefiniował pojęcie „zwierzęta bezdomne” jako psy, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela. Ponadto, w § 2 ust. 1 Regulaminu organ postanowił, że Regulamin określa szczegółowe zasady działania i organizację Schroniska dla bezdomnych zwierząt w Ostródzie z lokalizacją w Lubajnach, w tym – zasady przyjmowania i przetrzymywania psów bezdomnych – zagubionych, zabłąkanych, porzuconych, a także takich, które w wyniku zdarzeń losowych nie są zdolne samodzielnie egzystować, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela.

Zdaniem skarżącego, ww. postanowienia Regulaminu w sposób nieuprawniony ograniczyły zakres działania schroniska do bezdomnych psów, z pominięciem innych zwierząt domowych, w rozumieniu art. 4 pkt 17 u.o.o.z., w szczególności kotów.

Zakwestionowane regulacje, jak również przedstawiona w wystąpieniu sygnalizacyjnym praktyka odmawiania udzielenia pomocy porzuconym kotom, pozostają sprzeczne z przepisami u.o.o.z., a także przepisami uchwały Nr LXVI/402/2023 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 24 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Miejskiej Ostróda na 2023 r. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 16 i 17 u.o.o.z., pod pojęciem zwierząt bezdomnych rozumieć należy zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone

Sygn. akt II SA/OI 1062/23

przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Natomiast zwierzęta domowe to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Nie ulega zatem wątpliwości, że zwierzętami bezdomnymi, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, mogą pozostawać w szczególności również koty.

W odpowiedzi na skargę, organ podniósł, że uwzględnił wniesioną w niniejszej sprawie skargę w całości i podjął zarządzenie nr 179/2023 z dnia 14 września 2023 r. zmieniające zaskarżone przez Wojewodę zapisy powyższego Regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, w zakresie swej właściwości, przez kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Stosownie do art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), dalej jako: „p.p.s.a.”, 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 (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Do tej kategorii zalicza się między innymi zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym wewnętrznego urzędowania, w tym zawierające regulaminy, wytyczne skierowane do podległych organów i jednostek, akty budżetowe, jak również akty o charakterze indywidualnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 169/21, dostępny w CBOSA).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wyjaśnić należy, że złożona w niniejszej sprawie skarga została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, stosownie do 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 trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Jak wynika z akt rozpoznawanej sprawy wniosek taki został złożony przez skarżącego w skardze (k. 4 akt sądowych), zaś organ w przepisany terminie nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

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 upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, lecz może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, stosownie do treści art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi.

Z powyższego uprawnienia skorzystał Wojewoda w rozpoznawanej sprawie. W wyniku przeprowadzonego na skutek sygnalizacji postępowania nadzorczego, skarżący uznał, że ww. uregulowania Regulaminu naruszają w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa.

Podnieść należy, że w doktrynie i w orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie 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; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2517/18, dostępny w CBOSA).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie aktu przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia aktu określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia aktu, naruszenie procedury podjęcia aktu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, dostępne w CBOSA). Stwierdzenie nieważności aktu może nastąpić tylko wówczas, gdy pozostaje on w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem

prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne 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 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), dalej jako: „k.p.a.”. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna, czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. W przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

Dokonując oceny legalności zaskarżonego aktu należy także mieć na uwadze zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych. Tym samym, sposób wykorzystywania kompetencji przez organy publiczne nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji.

Zaznaczyć należy, że w myśl art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem (art. 94 ust. 2 u.s.g.). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio (ust. 2). Taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie, w której Sąd podziela zarzuty skargi.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.o.z. zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. 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 (art. 11a u.o.o.z.).

Jak wynika z akt sprawy, Rada Miejska w Ostródzie w dniu 24 kwietnia 2023 r. podjęła uchwałę nr LXVI/402/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy

Miejskiej Ostróda na 2023 r. Zgodnie z § 2 tej uchwały jej wykonanie zostało powierzone Burmistrzowi Miasta Ostróda, który 17 maja 2021 r. wydał zarządzenie Nr 81/2021 w sprawie ustalenia Regulaminu schroniska dla bezdomnych zwierząt w Ostródzie z lokalizacją w Lubajnach 2.

Należy jednak zauważyć, jak słusznie wskazał skarżący, że organ, wbrew przepisom u.o.o.z. oraz zapisom ww. uchwały, zawęził krąg bezdomnych zwierząt jedynie do psów. Jak wskazano bowiem w § 1 kwestionowanego Regulaminu przez zwierzęta bezdomne należy rozumieć psy, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela. Ponadto, w § 2, określającym szczegółowe zasady działania i organizację Schroniska dla bezdomnych zwierząt w Ostródzie z lokalizacją w Lubajnach, jest zapis o przyjmowaniu i przetrzymywaniu psów bezdomnych – zagubionych, zabłąkanych, porzuconych, a także takich, które w wyniku zdarzeń losowych nie są zdolne samodzielnie egzystować, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela (ust. 1).

Zgodnie zaś z art. 4 pkt 16 u.o.o.z., do zwierząt bezdomnych zalicza 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. Z kolei 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.o.z.), zaś zwierzęta gospodarskie to te w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (zwierzęta koniowate, bydło, jeleniowate, drób, świnie, owce, kozy, pszczoły miodne, zwierzęta futerkowe - art. 4 ust. 18 u.o.o.z.). Nieuprawnione jest zatem zawężenie Regulaminu schroniska wyłącznie do wybranych zwierząt domowych, tj. psów, w odniesieniu do zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt, które, jak wymagają tego przepisy u.o.o.z., ma zostać określone w programie jako dotyczące wszystkich bezdomnych zwierząt.

Zauważyć również należy, że zgodnie z § 1 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania na terenie Gminy Miejskiej Ostróda ma on zastosowanie do wszystkich zwierząt, w szczególności psów i kotów, w tym kotów wolno żyjących oraz zwierząt gospodarskich przebywających w granicach administracyjnych gminy, zaś wskazane schronisko, zgodnie z § 2 ust. 1, w § 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 3, § 4 ust. 1 i 2 oraz § 5 ust. 1, zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom, innym niż zwierzęta gospodarskie.

Sygn. akt II SA/OI 1062/23

W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę nie budzi wątpliwości, że modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym. Zapisy kwestionowanego Regulaminu pozostają sprzeczne nie tylko z uregulowaniami ustawowymi, ale także z postanowieniami uchwały w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na tym terenie, podjętej przez organ gminy na podstawie upoważnienia zawartego w art. 11a u.o.o.z.

Zważywszy jednak, że stosownie do art. 94 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, należało uznać, że zaskarżone zarządzenie jest niezgodne z prawem.

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

steigsta N. Stemplewska