

ODPIS

Sygn. akt II SA/Bd 1261/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy  
w składzie następującym:

|                |                                   |
|----------------|-----------------------------------|
| Przewodniczący | sędzia WSA Leszek Tyliński (spr.) |
| Sędziowie      | sędzia WSA Jarosław Wichrowski    |
|                | sędzia WSA Joanna Brzezińska      |

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 30 marca 2022 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Bydgoszcz-Południe w Bydgoszczy  
na uchwałę Rady Gminy Białe Błota  
z dnia 30 marca 2021 r. nr RGK.0007.35.2021  
w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania  
bezdomności zwierząt na terenie gminy

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**

Stwierdza się, że niniejsze  
orzeczenie jest prawomocne

od dnia 24.05.2022

Bydgoszcz, dn. 30.06.2022

Sekretarz Sądowy

*[Signature]*



Na oryginalne, właściwe  
za *[Signature]*  
stataj sekretarz sądowy Elżbieta





## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 30 sierpnia 2021 r. Prokurator Rejonowy Bydgoszcz – Południe w Bydgoszczy złożył skargę na uchwałę Rady Gminy Białe Błota z dnia 30 marca 2021 r. nr RGK.0007.35.2021 w sprawie przyjęcia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Białe Błota (Dz. Urz. Woj. Kuj. - Pom. z 2021 r., poz. 1947). Wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości, Prokurator zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa, tj:

1. art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638) - dalej jako „u.o.z.”, poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej i niepodanie w § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały Rady Gminy Białe Błota z dnia 30 marca 2021 r. konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące oraz określenia listy społecznych opiekunów, sposobu ich rekrutacji, ani ewentualnej nazwy organizacji, w ramach której opiekunowie ci mieliby działać, nie ustalono sposobu postępowania w przypadku, gdyby nie zgłosiła się żadna osoba chętna do sprawowania funkcji społecznego opiekuna, a nadto nie ustalono częstotliwości dokarmiania tych zwierząt,
2. art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. - poprzez użycie w § 11 ust 4 uchwały Rady Gminy Białe Błota z dnia 30 marca 2021 r. zbyt ogólnego sformułowania „Promowanie adopcji zwierząt bezdomnych ze schroniska” bez wskazania w jaki sposób ma ta promocja się odbywać, kto ma czuwać nad jej przebiegiem oraz jaki będzie jej koszt, a także bez wskazania z jakimi organizacjami społecznymi, lekarzami weterynarii i schroniskami dla zwierząt będzie realizowany plan poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
3. art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. - poprzez wskazanie w § 12 uchwały Rady Gminy Białe Błota z dnia 30 marca 2021 r., że Gmina Białe Błota pokrywa koszty uśpienia ślepych miotów wyłącznie wolno żyjących kotów na terenie Gminy Białe Błota,
4. art. 11 ust. 2 pkt 7 u.o.z. - poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej i wskazanie w § 13 uchwały Rady Gminy Białe Błota z dnia 30 marca 2021 r. gospodarstwa rolnego zapewniającego opiekę wyłącznie bezdomnym zwierzętom gospodarskim, co stanowi nieuprawnione zawężenie kręgu zwierząt gospodarskich, którym wskazania przez radę gminy miejsca w gospodarstwie rolnym nakazał ustawodawca w powołanym przepisie ustawy,

5. art. 11a ust. 5 u.o.z. - poprzez niewypełnienie zawartej tam delegacji ustawowej i nieuwzględnienie w planie finansowania zadania wskazanego w § 11 uchwały Rady Gminy Białe Błota z dnia 30 marca 2021 r., że Gmina Białe Błota tj. poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a nadto zapewnienia w planie finansowania odławiania jedynie psów bezdomnych i kastracji/sterylizacji i usypiania ślepych miotów wyłącznie w odniesieniu do wolno żyjących kotów, co stanowi niepełne i nieprawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego w zakresie wskazania środków finansowych na realizację programu i sposobu ich wydatkowania.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Białe Błota wniósł o jej oddalenie.

Zdaniem organu w art. 7 ust. pkt 2 znajduje się opis procedury tworzenia listy społecznych opiekunów. Społecznym opiekunem kotów zostaje osoba, która „wypełni wniosek będący deklaracją współpracy”. Lista opiekunów społecznych jest prowadzona przez pracownika Referatu Ochrony Środowiska. W programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie ustalono sposobu postępowania w przypadku, gdyby nie zgłosiła się żadna osoba, ponieważ nigdy w przeszłości taka sytuacja nie miała miejsca. W związku z powyższym organ domniemywa, że opiekunowie społeczni kotów wolno żyjących w Gminie Białe Błota są bardzo zaangażowani w opiekę nad nimi i nie wystąpi sytuacja, gdzie żaden z nich nie zadeklaruje chęci współpracy. Dokarmianie kotów wolno żyjących odbywa się w ciągu całego roku kalendarzowego z częstotliwością, która zaspokaja potrzeby życiowe kotów. Ustalanie miejsc przebywania kotów wolno żyjących odbywa się na podstawie złożonych wniosków opiekunów społecznych kotów w programach realizowanych przez gminę (sterylizacja, dokarmianie).

Organ podał, że art. 11 pkt 1, 2, 3 programu opieki dokładnie precyzuje, jak będzie odbywać się promocja adopcji zwierząt bezdomnych ze schroniska. Z kolei art. 11 pkt 5 programu opieki dokładnie wskazuje kto będzie odpowiedzialny za wspomnianą powyżej promocję - pracownicy Ref. OŚ. Koszt promocji nie został podany, ponieważ zadanie jest realizowane przez pracowników Urzędu Gminy w ramach obowiązków zawodowych, co nie generuje żadnych kosztów.

Organ wskazał, że w programie opieki znajduje się zapis, że Gmina Białe Błota pokrywa koszty usypienia ślepych miotów wyłącznie kotów wolno żyjących na terenie gminy. Oprócz zabiegów sterylizacji i kastracji jest to jeden z elementów humanitarnego ograniczenia zbyt dużej i rozmnażającej się w sposób niekontrolowany populacji kotów. Wskazano, że w ramach tego zapisu Gmina nie odmówi pokrycia kosztów usypienia ślepych miotów zwierząt innego gatunku. Organ wskazał, że do urzędu nie wpłynął w danym okresie żaden wniosek na wykonanie tego rodzaju zabiegu.

Organ nadmienił, że gospodarstwo rolne w Cielu ul. Przylesie 25 zapewnia opiekę bezdomnym zwierzętom gospodarskim, tj. zwierzętom domowym lub gospodarskim, 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 (art. 4 pkt 14 u.o.z.). Jednakże w przypadku zaistnienia sytuacji, w której zwierzęta zostaną odebrane na podstawie decyzji, o której mowa w art. 7 u.o.z. lub w wyniku innych zdarzeń losowych, również zostaną objęte opieką we wskazanym gospodarstwie rolnym. Ponadto zwierzęta gospodarskie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, są znakowane tj. konie - chipowane, bydło - kolczykowane, a świnie - kolczykowane względnie tatuowane. Dlatego też, jeżeli w ten sposób oznaczone zwierzę gospodarskie zabłąka się bądź ucieknie, to po jego odnalezieniu jest możliwość dokonania identyfikacji jego właściciela. Nie zachodzą zatem w rzeczywistości przypadki ucieczki, zabłąkania się zwierzęcia lub jego porzucenie przez człowieka w wyniku których nie byłoby możliwe niezwłoczne ustalenie jego właściciela.

Według organu nie wskazano wysokości środków finansowych dla poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, ponieważ zadanie jest realizowane przez pracowników Urzędu Gminy w ramach obowiązków zawodowych, co nie generuje żadnych kosztów. Równie istotnym pozostaje fakt, że przepisy art. 11a ust. 5 ustawy nie precyzują co należy rozumieć przez wskazanie sposobu wydatkowania środków. Gmina wywiązała się z obowiązku wynikającego z ustawy - podała wysokość środków oraz to, że będą one zabezpieczone w budżecie Gminy Białe Błota i zostaną przeznaczone na realizację zadań wynikających z realizacji programu, a wreszcie i sposób wydatkowania tych środków. Regulacja wyczerpuje więc w pełni delegację ustawową z art. 11 ust. 2 pkt 5 u.o.z.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:**

Skarga podlegała uwzględnieniu, aczkolwiek nie wszystkie jej zarzuty były zasadne.

Na wstępie wyjaśnienia wymaga, że niniejsza skarga została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym. Zgodnie z art. 119 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329, dalej: „p.p.s.a.”) 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 zażądała przeprowadzenia rozprawy. W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.). W niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki, o których mowa w art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

Zaskarżona uchwała zapadła na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 638 ze zm.). W myśl art. 11 ust. 1 tejże ustawy, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ww. ustawy rada gminy wypełniając powyższy obowiązek, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program ten, jak stanowi art. 11a ust. 2, obejmuje w szczególności:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania;
- 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.

Program ten może obejmować również plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 u.o.z.) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a u.o.z.). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (art. 11a ust. 4 u.o.z.). Program ten winien zawierać wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, przy czym koszty realizacji programu ponosi gmina (art. 11a ust. 5 u.o.z.).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, periodyczny charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków

lokalnych. Nie można więc mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program to plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób działania, a czynności, do których zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany. Wykonawczy charakter programu nie zostanie zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań, pominięciem w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania oraz nie wskaże się konkretnych środków finansowych i sposobu ich wydatkowania na poszczególne zadania wskazane w programie. Nie realizuje wykonawczego charakteru programu tym bardziej nieokreślenie w programie konkretnego podmiotu np. schroniska, lecznicy czy lekarza weterynarii, któremu powierzono realizację konkretnych, wyszczególnionych zadań, objętych programem. Ustalenie w programie w sposób skonkretyzowany wykonawców programu, podmiotów zobowiązanych do wykonywania poszczególnych czynności przewidzianych w programie, ma istotne znaczenie, ponieważ stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Spełnia ustawowy cel dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy. Ponadto spełnia wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjnym dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy, którzy mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Niewskazanie czy nieprecyzyjne określenie danych konkretnych podmiotów realizujących program pozbawia wydany akt prawa miejscowego charakteru wykonawczego i konkretnego, a konsekwencji uniemożliwia w praktyce skuteczną realizację zadań ustawowych, znajdujących konkretyzację w programie (por. wyroki WSA w Bydgoszczy z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 605/19, WSA w Warszawie z 26 lutego 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 886/19 - dostępne na stronie [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Należy w związku z tym stwierdzić, że analiza poszczególnych regulacji programu, wskazuje, że są one bardzo ogólnikowe i nie wyczerpują ustawowego upoważnienia.

Jak słusznie zwrócił uwagę Prokurator w kwestionowanym programie, organ w przepisie § 7 ust. 2 pkt 1-2 zaskarżonej uchwały niewłaściwie zrealizował delegację ustawową wynikającą z art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. Stosownie do treści tego przepisu, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt,

obejmuje w szczególności opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Rada Gminy w § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 programu poprzestała na ogólnikowym stwierdzeniu, że sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowane będzie przez ustalenie miejsc w którym przebywają koty wolno żyjące i zapewnienie dokarmiania w miejscach ich przebywania. W programie nie podano przy tym konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące czy też częstotliwości dokarmiania tych zwierząt, ewentualnie sposobu ustalania potrzeb w tym zakresie. Nie ma w uchwale mowy np. o monitorowaniu skupisk kotów wolno żyjących i jakie konkretne działania opiekuńcze gminy związane będą z określonymi wynikami tego monitorowania.

Natomiast nie można podzielić zarzutu Prokuratora co do naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. - poprzez użycie w § 11 ust. 4 uchwały Rady Gminy Białe Błota z dnia 30 marca 2021 r. zbyt ogólnego sformułowania „Promowanie adopcji zwierząt bezdomnych ze schroniska”, ponieważ treść całego przepisu § 11 programu opieki dokładnie precyzuje, jak będzie odbywać się promocja adopcji zwierząt bezdomnych ze schroniska. Należy podzielić również stanowisko organu, że koszt promocji nie został podany, ponieważ zadanie jest realizowane przez pracowników Urzędu Gminy w ramach obowiązków zawodowych, co nie generuje żadnych kosztów.

Z kolei za niezgodny z przepisem art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z należy uznać § 12 ww uchwały, w którym wskazano, że Gmina Białe Błota pokrywa koszty usypiania ślepych miotów wyłącznie wolno żyjących kotów na terenie Gminy Białe Błota. Słusznie zauważył Prokurator, że ograniczono wykonanie delegacji ustawowej i całkowicie pominięto przy tym pozostałe zwierzęta bezdomne. Bez wątplenia stanowi to sprzeczność z wyrażoną *expressis verbis* wolą ustawodawcy w tym zakresie. Wskazane w ustawie o ochronie zwierząt zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy nie można wyinterpretować zawężenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów wyłącznie o ślepe mioty wyłącznie wolno żyjących kotów (podobnie: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2020 r. , sygn. II OSK 3967/19).

Stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. program winien zawierać wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Tymczasem, jak słusznie wskazuje Prokurator, w § 13 uchwały doszło do zawężenia zakresu materii ustawowej regulowanej uchwałą jedynie do bezdomnych zwierząt gospodarskich. Zauważyć należy, że pojęcia „zwierzęcia bezdomnego” i „gospodarskiego” są pojęciami ustawowo zdefiniowanymi w art. 4 pkt 16 i 18 u.o.z.,



zatem nie jest dopuszczalne ich dowolne reinterpretowanie lub zamienne stosowanie, wbrew jasnym przepisom u.o.z. Jak wynika z art. 4 pkt 16 cyt. ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o „zwierzętach bezdomnych” - rozumie się przez to 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. W powyższym przypadku doszło zatem do jednoznacznego naruszenia delegacji ustawowej określonej w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z.

Zgodnie z 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. Stosownie do § 15 programu:

Źródła finansowania realizacji programu:

1. Rada Gminy uchwalając coroczny budżet, będzie zapewniać w nim środki finansowe na realizację zadań zawartych w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Białe Błota.
2. Na dzień podjęcia uchwały na organizację ochrony przed bezdomnymi zwierzętami uchwalono środki w budżecie na rok 2021 w wysokości 150 825,40 zł., z czego:
  - a) schronisko dla zwierząt w Bydgoszczy działające na podstawie porozumienia międzygminnego nr 1 z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie przejęcia zadań własnych Gminy Białe Błota przez Miasto Bydgoszcz z zakresu zapewnienia opieki bezdomnym psom - 49 200,00 zł;
  - b) odłowienie z terenu Gminy Białe Błota psów bezdomnych oraz całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 71 890,40 zł;
  - c) sterylizacja, kastracja wolno żyjących kotów oraz uspienie ślepych miotów kotów wolno żyjących-10.100,00 zł;
  - d) zakup karmy dla kotów wolno żyjących, przebywających na terenie Gminy Białe Błota - 15 000,00 zł;
  - e) gospodarstwo rolne współpracujące z Gminą Białe Błota na podstawie zawartej umowy w zakresie zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - 4 635,00 zł.

Wbrew twierdzeniom Prokuratora program zawiera elementy, o jakich mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z. Prokurator podnosił, że w programie nie wskazano wysokości środków na poszukiwania właścicieli zwierząt bezdomnych. Rację trzeba przyznać organowi, który wyjaśnił, że koszty poszukiwania właścicieli nie generują kosztów poza wynikającymi z normalnego funkcjonowania organu.

Zatem również ten zarzut skargi nie był zasadny.

Reasumując, zasadne były zarzuty skargi wymienione w pkt 1, 3 i 4. Wskazane wyżej uchybienia przesądzają o nieważności uchwały w całości. Wyeliminowanie bowiem tylko wskazanych w skardze jednostek redakcyjnych doprowadziłoby do niekompletności aktu prawa miejscowego (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 10.10.2019 r., IV SA/Wa 1803/19).

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginalne właściwe podpisy  
z podpisu z oryginałem  
starszy sędzią sędziwy Elżbieta Brandt