

**UCHWAŁA NR XLIX/398/2023
RADY GMINY KWILCZ**

z dnia 6 czerwca 2023 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Szamotulach wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.) Rada Gminy Kwilcz uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Rejonowego w Szamotulach z dnia 08 maja 2023 roku na uchwałę nr XLVI/385/2023 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 marca 2023 roku *w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kwilcz na 2023 rok”*.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Wójta Gminy Kwilcz do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oraz reprezentowania Rady Gminy Kwilcz przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu z prawem do udzielania pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Gminy Kwilcz osobom posiadającym uprawnienia radcy prawnego lub adwokata.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Kwilcz.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Rady
Gminy**

Grzegorz Korpik

Załącznik do uchwały Nr XLIX/398/2023
Rady Gminy Kwilcz
z dnia 6 czerwca 2023 r.

Kwilcz, dnia 2023 roku

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań**

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Szamotułach

Organ administracji: Rada Gminy Kwilcz
ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 23
64 – 420 Kwilcz

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Prokuratora Rejonowego w Szamotułach z dnia 8 maja 2023r. na uchwałę nr XLVI/385/2023 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 marca 2023 roku w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kwilcz na 2023 rok

Na podstawie art. 54§2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023r., poz. 259 z późn. zm.), Rada Gminy Kwilcz, przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Szamotułach z dnia 08 maja 2023 roku na uchwałę nr XLVI/385/2023 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 marca 2023 roku w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kwilcz na 2023 rok”, znak 4246-O.Pa.25.2023 wraz z aktami sprawy i wnosi o:

- 1) oddalenie skargi w całości,
- 2) przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność przedstawiciela strony przeciwnej lub jej pełnomocnika.

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Szamotułach złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę nr XLVI/385/2023 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 marca 2023 roku w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi

oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kwilcz na 2023 rok”, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1, §3 ust. 7 i §8 przedmiotowej uchwały.

Skarga została doręczona Radzie Gminy Kwilcz w dniu 11 maja 2023 roku.

Skarga Prokuratora Rejonowego zawiera trzy zarzuty:

1/ istotnego naruszenia art. 33 ust. 1 i ust. 2 u.s.g., albowiem Rada Gminy Kwilcz nie jest uprawniona do nakładania na poszczególne wydziały Urzędu Gminy Kwilcz bądź jego pracowników konkretnych obowiązków poprzez wskazanie w uchwale, że Wydział do Spraw Ochrony Środowiska Urzędu Gminy w Kwilczu jest zobowiązany do wykonywania działań, bowiem kompetencja w tym zakresie przysługuje wyłącznie Wójtowi Gminy Kwilcz

2/ istotnego naruszenia prawa art. 11a ust.2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt poprzez ograniczenie zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, domowych i kotów tj. określonej kategorii tych zwierząt w § 1 ust. 1 uchwały, mimo, że z przepisów wynika, że opiekę powinno się zapewnić wszystkim zwierzętom

3/ istotnego naruszenia art. 11 a ust.2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt poprzez zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom pokrzywdzonym w wypadkach drogowych w art. 10 ust. 1 i 2 uchwały mimo, że z przepisów wynika, że całodobowa opieka powinna być zapewniona wszystkim zwierzętom.

Rada Gminy Kwilcz nie zgadza się z powyższymi zarzutami i wnosi o oddalenie skargi w całości, wskazując zgodnie z tym, co następuje.

I. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym poprzez określenie w uchwale koordynatora działań podejmowanych w ramach Programu

Rada Gminy Kwilcz, nie negując orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego zakazu wkraczania organu stanowiącego w kompetencje organu wykonawczego gminy, wskazuje, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze szczególną sytuacją wynikającą ze specyfiki uchwalania i funkcjonowania programów dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz że nie doszło w uchwale do ustalenia organizacji pracy w Urzędzie Gminy w Kwilczu w zakresie koordynowania działaniami programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, bowiem tą ustalił uprzednio Wójt Gminy Kwilcz w drodze odrębnego zarządzenia.

Należy zauważyć, że programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt są programami rocznymi i jak podnosi się w orzecznictwie, muszą mieć charakter wykonawczy, konkretny i spełniać wymóg powszechnej dostępności i walor informacyjny dla adresatów (tak: wyrok WSA w Kielcach z 6 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 311/22, dostępny na www.orzeczenia.nsa.gov.pl i tam: wyroki WSA w Bydgoszczy z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 605/19, z 9 listopada 2021 r., sygn. II SA/Bd 984/21, WSA w Warszawie z 26 lutego 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 886/19,

wyrok WSA w Krakowie z 31 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1474/17, publ. Lex nr 2449556, wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1255/16, publ. Lex nr 2284663). Ten walor powszechnej dostępności i walor informacyjny pełni w rzeczonym programie wskazanie podmiotów zobowiązanych do wykonania poszczególnych czynności przewidzianych w programie, tak, aby adresat uchwały tj. mieszkaniec danej gminy mógł znaleźć w nim szczegółowe informacje dotyczące sposobu wypełniania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania własnego w postaci zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewniania im opieki oraz wylapywania. **W ocenie Rady Gminy Kwilcz, wymóg ten jest realizowany nie tylko poprzez wskazanie konkretnych nazw wykonawców programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, ale poprzez wskazanie wszelkich informacji, które przyczynią się do sprawniejszego funkcjonowania i realizacji tego programu na terenie Gminy Kwilcz.** Stąd też w zaskarżonej uchwale tj. w §3 ust. 7 uchwały, znajduje się wskazanie koordynatora działań podejmowanych w ramach programu w osobie pracownika Urzędu Gminy w Kwilczu ds. ochrony środowiska. O ile, analizując ogólne orzecznictwo sądów administracyjnych i doktryny, powyższe można by poczytać jako wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy, to w świetle istoty i specyfiki skarżonej uchwały, wskazanie koordynatora działań należy uznać jako obowiązkowe. **Co ważne, w niniejszej sprawie, w istocie nie doszło do wkroczenia w kompetencje organu wykonawczego do określenia zasad funkcjonowania Urzędu Gminy w Kwilczu, bowiem Wójt Gminy Kwilcz zarządzeniem nr 37/2012 z dnia 19 kwietnia 2012r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Kwilcz w §29 pkt 12 lit. d) wskazał, że do zadań stanowiska ds. ochrony środowiska, gospodarki wodnej i rolnictwa należy organizacja ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach,** na dowód czego Rada Gminy Kwilcz przedkłada rzeczony zarządzenie. Określenie zatem koordynatora programu w osobie pracownika Urzędu Gminy w Kwilczu ds. ochrony środowiska jest niejako przeniesieniem do uchwały ustalonej uprzednio przez Wójta Gminy Kwilcz sposobu organizacji urzędu w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a więc nie można jej poczytać jako wkroczenia w ustawowe kompetencje przysługujące organowi wykonawczemu, a wynikające z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym do ustalania zasad funkcjonowania urzędu gminy.

Biorąc pod uwagę, że w istocie Rada Gminy Kwilcz dokonała przeniesienia do uchwały już uprzednio ustalonego przez Wójta Gminy Kwilcz obowiązku koordynowania działań programu wobec pracownika ds. ochrony środowiska i specyfikę tego programu mającego pełnić funkcję informacyjną, zarzut istotnego naruszenia art.33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, uznać należy za niezasadny.

- II. Odnośnie zarzutu istotnego naruszenia prawa art. 11a ust.2 pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt poprzez ograniczenie zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, domowych i kotów tj. określonej kategorii tych zwierząt w § 1 ust. 1 uchwały, mimo, że z przepisów wynika, że opiekę powinno się zapewnić wszystkim zwierzętom**

Prokurator Rejonowy uzasadniając powyższy zarzut wskazuje, że Rada Gminy Kwilcz „naruszyła w sposób istotny ustawę o ochronie zwierząt poprzez wskazanie konkretnego gospodarstwa i określonej kategorii zwierząt, które mają w nim być umieszczone, albowiem zgodnie z par. 1 ust. 1 niniejszej uchwały zapewniono opiekę tylko zwierzętom gospodarskim, domowym i kotom z terenu Gminy Kwilcz pozbawionym okresowo opieki z przyczyn losowych, a powinno się zapewnić wszystkim zwierzętom”.

Rada Gminy Kwilcz ocenia powyższy zarzut jako bezzasadny.

W pierwszej kolejności, należy wskazać na brzmienie skarżonego § 1 ust. 1 uchwały:

„Niniejszy „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kwilcz na 2023 rok:”, zwany dalej Programem, ma na celu ograniczenie zjawiska bezdomności zwierząt domowych na terenie gminy Kwilcz oraz zapewnienie właściwej opieki bezdomnym zwierzętom domowym i gospodarskim oraz wolno żyjącym kotom, przebywającym w granicach administracyjnych gminy Kwilcz”

Zgodnie zaś z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572) – dalej zwana „ustawą”, którego istotne naruszenie zarzuca skarżący: „Program, o którym mowa w ust. 1 obejmuje w szczególności wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich”. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, Rada Gminy Kwilcz, w §1 ust. 1 oraz §10 skarżonej uchwały objęła zadaniem własnym opiekę nad zwierzętami gospodarskimi i jak wymaga tego przepis wskazała konkretne gospodarstwo rolne, w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Powyższe jest zgodne z linią orzeczniczą sądów administracyjnych, m.in.:

- 1) *„Obowiązek wskazania "konkretnego podmiotu" został przez ustawodawcę wyraźnie przewidziany tylko w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, stanowiącym o wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich.” Wyrok NSA z 24.08.2022 r., I OSK 427/22, LEX nr 3443083.*
- 2) *„Wobec kategoriycznego brzmienia art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy 1997 r. o ochronie zwierząt nie budzi wątpliwości, że w uchwale należy wskazać konkretny podmiot, który będzie realizował zadania w zakresie przyjmowania zwierząt gospodarskich, bez żadnych warunków czy zastrzeżeń.” Wyrok WSA w Kielcach z 21.09.2017 r., II SA/Ke 478/17, LEX nr 2377829.*
- 3) *„Zatem przepis art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. nakłada na gminę obowiązek zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - bez wprowadzania jakichkolwiek warunków lub ograniczeń. Chodzi zatem o każde zwierzę gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymaga umieszczenia w gospodarstwie rolnym z powodu szeregu różnych przyczyn.” Wyrok WSA w Łodzi z 28.02.2023 r., II SA/Łd 1053/22, LEX nr 3527488.*

W tej części zarzut naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy jest zatem oczywiście bezzasadny.

Dodatkowo, Rada Gminy Kwilcz, formułując przepis § 1 ust. 1 uchwały, kierowała się brzmieniem art. 11 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 16 oraz art. 11a ust. 1 ustawy. Jak wynika z

powyższych przepisów, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie 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. Natomiast zgodnie z ustawową definicją, przez zwierzę bezdomne rozumie 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.

Odnosząc się do zarzutu skargi przez pryzmat powyższych uregulowań, przede wszystkim zwrócić należy uwagę na istotę i cel programu uchwalanego na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt: jest nim opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Ustawodawca zdefiniował zwierzęta bezdomne jako 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 (art. 4 pkt 16 ustawy). Treść przepisu § 1 ust. 1 skarżonej uchwały odpowiada zatem dyspozycji przepisów art. 11 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 16 oraz art. 11a ust. 1 i art. 11a ust.2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Powyższe potwierdza doktryna „*Artykuł 11 ust. 1 określa, że do zadań własnych gminy należą trzy obszary postępowania wobec zwierząt bezdomnych: –zapobieganie bezdomności zwierząt, –zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom, –wylapywanie bezdomnych zwierząt. Konsekwencją uznania, że powyższe zadania stanowią zadania własne gminy, jest obowiązek zapewnienia przez gminę ich finansowania, co zresztą wynika wprost z art. 11a ust. 5 u.o.z., zgodnie z którym gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.s.g., ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Nie powinno ulegać wątpliwości, że zadania gminy wskazane w art. 11 ust. 1 u.o.z. mają charakter obowiązkowy. Wynika to jednoznacznie z treści art. 11a ust. 1 u.o.z., który nakłada na gminę obowiązek określenia w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.*” (tak: K. Kuszlewicz [w:] *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 11).

III. Odnosnie zarzutu istotnego naruszenia prawa art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt poprzez zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom pokrzywdzonym w wypadkach drogowych w art. 10 ust. 1 i 2 uchwały mimo, że z przepisów wynika, że całodobowa opieka powinna być zapewniona wszystkim zwierzętom

Skarżący na uzasadnienie powyższego zarzutu skargi wskazuje, że „ograniczenie zapewnienia opieki weterynaryjnej do przypadku zdarzeń drogowych nie znajduje swojego ustawowego uzasadnienia” oraz że „z art. 11a ust. 2 pkt 8 wprost wynika, że obowiązek zawarcia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi regulacji dotyczącej zapewnienia

całodobowej opieki weterynaryjnej dla wszystkich zwierząt, co wiąże się z koniecznością humanitarnego traktowania zwierząt, nie tylko takich które ucierpiały w wypadkach drogowych”.

Powyższy zarzut skargi Rada Gminy uważa za bezzasadny.

Jak wynika z treści przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności **zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.**

Wypełniając powyższą delegację ustawową, Rada Gminy Kwilcz, w § 8 tyt. „Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt”, zapewniła opiekę weterynaryjną w przypadku wystąpienia zdarzenia drogowego z udziałem zwierząt na podstawie umowy zawartej z gabinetem weterynaryjnym mającym możliwość świadczenia usług całodobowo.

Wbrew zarzutom skargi, przepis art. 11 ust. 2 pkt 8 właśnie ogranicza zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej tylko do przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Wynika to już z literalnego brzmienia tego przepisu. Zarzuty skargi w tym zakresie, są zatem oczywiście bezzasadne.

Rada Gminy Kwilcz w § 8 uchwały nie zawęziła, wbrew zarzutom skargi, zakresu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych tylko do zdarzeń z udziałem zwierząt bezdomnych. Jak wynika wprost z zaskarżonego przepisu uchwały – całodobowa opieka weterynaryjna dotyczy wszystkich zwierząt w przypadku zdarzeń drogowych z ich udziałem. Dodatkowo, w § 2 ust. 2 pkt 5 uchwały, Rada Gminy Kwilcz wskazała, że program obejmuje realizację zadania: zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Wobec powyższego, Rada Gminy Kwilcz, w § 8 skarżonej uchwały zrealizowała dyspozycję określoną w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, co czyni zarzut skargi w tym zakresie za bezzasadny.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Gminy Kwilcz wnosi o oddalenie w całości skargi Prokuratora Rejonowego w Szamotułach z dnia 8 maja 2023r. na uchwałę nr XLVI/385/2023 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 marca 2023 roku w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kwilcz na 2023 rok, bowiem skarga ta jest niezasadna, natomiast skarżona uchwała odpowiada prawu.

Załączniki:

- 1) skarga Prokuratora Rejonowego w Szamotułach z dnia 08 maja 2023 roku /koperta+ odpisy skargi z załącznikami/

- 2) zarządzenie Wójta Gminy Kwilcz nr 37/2012 z dnia 19 kwietnia 2012r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Kwilcz
- 3) akta sprawy,
- 4) zaświadczenie o wyborze Wójta,
- 5) odpis odpowiedzi na skargę wraz z załącznikami.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Szamotułach za pośrednictwem Rady Gminy Kwilcz złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę nr XLVI/385/2023 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 marca 2023 roku w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kwilcz na 2023 rok” wnosząc o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1, §3 ust. 7 i §8 przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* organ, którego działanie jest przedmiotem skargi przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

W świetle powyższego zasadne jest podjęcie uchwały o powyższej treści.

Wójt Gminy

Stanisław Mannek