



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 1792

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.68.2023.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/219/2023 Rady Gminy Puńsk z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Puńsk.

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2023 r. Rada Gminy Puńsk podjęła uchwałę Nr XXXII/219/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Puńsk

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 lutego 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) dalej jako „ustawa”, do których należą:

- 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.

Ustawodawca w art. 11a ust. 2 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, które winny być unormowane w powyższym programie.

Tymczasem Rada Gminy Puńsk w § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały uzależniła finansowanie przez Gminę usypiania ślepych miotów, od złożenia przez właścicieli tych zwierząt oświadczeń:

- o poddaniu suki/kotki zabiegowi sterylizacji na własny koszt,
- o wyrażeniu zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych dla potrzeb wynikających z realizacji Programu.

Zdaniem organu nadzoru uzależnienie sfinansowania zabiegu usypienia ślepych miotów, o którym mowa w § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały od złożenia przez właściciela tych zwierząt oświadczenia o poddaniu ich sterylizacji na własny koszt oraz od złożenia oświadczenia przez właściciela tych zwierząt o wyrażeniu zgody na przetwarzanie jego danych osobowych dla potrzeb wynikających realizacji programu wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję. Żaden przepis prawa nie upoważnia bowiem organu stanowiącego gminy do podjęcia działań w zakresie zasad finansowania kosztów usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właścicieli lub opiekunów.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo:

„Zauważyć bowiem należy, że norma kompetencyjna zawarta w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. odnosi się wyłącznie do usypiania ślepych miotów zwierząt bezdomnych. Wskazane w powyższym przepisie zadanie, ma na celu zapewnienie realizacji zadań własnych gminy polegających na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywania. Z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna. Żaden przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do podjęcia działań w zakresie zasad finansowania kosztów usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właścicieli lub opiekunów. Przeciwna wykładnia przeczyłaby zaś jej celowi. W konsekwencji prowadziłyby do całkowitego zwolnienia znanych albo ustalonych właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką trwale dotąd pozostawały (opiekunów), z odpowiedzialności za nie, w tym z ponoszenia kosztów związanych z ich utrzymaniem. Od 6 stycznia 2017 r., na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. poz. 2102), ustawodawca umożliwił radzie gminy wprowadzenie do programu planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają, ale nie przewidział możliwość rozszerzenia programu względem usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właściciela lub opiekuna (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1939/19, CBOSA). Wobec braku w ustawie nakazu rozszerzenia obowiązku realizacji ww. zadania także w stosunku do zwierząt mających właściciela lub opiekuna, należy kategorycznie stwierdzić, że uregulowanie w Programie kwestii usypiania ślepych miotów właścicielom psów i kotów wykracza poza zakres delegacji ustawowej” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 stycznia 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 1031/22.

„Rację ma zatem sąd wojewódzki twierdząc, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt odnosi się do zwierząt wolnożyjących i umieszczonych w schronisku. Powyższe oznacza, że wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna, jak chce tego skarżący kasacyjnie. Wobec braku w ustawie nakazu rozszerzenia obowiązku realizacji ww. zadania także w stosunku do zwierząt mających właściciela lub opiekuna, nie można gminie zarzucić naruszenia w ten sposób art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt. Nie jest zatem zasadny zarzut naruszenia ww. przepisu” – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2020 r. sygn. akt II OSK 3967/19.

„Podkreślenia bowiem wymaga, że żaden przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do podjęcia działań w zakresie zasad finansowania kosztów usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właścicieli lub opiekunów. W tym zakresie Sąd podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 10 czerwca 2020 r. sygn. akt II OSK 3967/19 "Rację ma zatem sąd wojewódzki twierdząc, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt odnosi się do zwierząt wolnożyjących i umieszczonych w schronisku. Powyższe oznacza, że wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna, jak chce tego skarżący kasacyjnie” – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 9 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Bd 861/21.

Przechodząc do dalszej analizy uchwały, biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania „program obejmuje w szczególności” oraz „program zawiera wskazanie” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Treść § 15 Programu nie wypełnia delegacji ustawowej z przepisu art. 11a ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W ww. regulacji Programu Rada wskazała, iż: „Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy w wysokości 120.000,00 zł. Kwota przeznaczona jest na pokrycie kosztów związanych z:

- a) zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku oraz wskazanym gospodarstwie rolnym 100000 zł,
- b) odławianiem bezdomnych zwierząt 18000 zł,
- c) usług weterynaryjnych objętych programem 2000 zł.
- d) w tym dokarmianie kotów 600 zł”.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla wielu zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu Programu (§ 15 lit. c) w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Łącznie określono środki na finansowanie na obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Rada nie wskazała również środków finansowych na realizację zadania dotyczącego poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt – co wobec obligatoryjności tych zadań, czyni wydatkowanie środków finansowych na realizację Programu niekompletnym.

Wymaga podkreślenia, że przez określenie sposób wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako, że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). 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.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: „W art. 11a ust. 5 u.o.z. ustawodawca użył sformułowania „program zawiera” wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze *iuris cogentis* i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został zatem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania. Użyte przez ustawodawcę określenie „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego 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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków

na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie jak będą one rozdysponowywane. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż 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 umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami” (por. również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego – 3 – Poz. 2500 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17, z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 253/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 485/18; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 932/20, z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 851/20).

Konkludując, Rada Gminy Puńsk w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo sposobu wydatkowania środków finansowych na realizację programu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 1 w zw. z ust. 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń