



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 marca 2023 r.

Poz. 2103



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.109.2023

z dnia 20 marca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVII/295/2023 Rady Gminy Sulów z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sulów w 2023 roku, w części obejmującej § 12 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/295/2023 Rady Gminy Sulów z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Sulów w 2023 roku, w części obejmującej § 12 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVII/295/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1).

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 (ust. 2).

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3 i 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). 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 (ust. 5).

Przytoczone przepisy ustawy określają obligatoryjne (ust. 2 i ust. 5) oraz fakultatywne (ust. 3 i ust. 3a) elementy uchwalanego przez radę gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem - obok postanowień indywidualno-konkretnych - postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., sygn. akt II OSK 3245/16).

W § 12 Programu opieki nad zwierzętami, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Sułów postanowiła, że:

„1. Środki finansowe przeznaczone na realizację zadań w 2023 roku wynikających z Programu, zostały zabezpieczone w budżecie Gminy w wysokości 20 000,00 zł, według poniższego zestawienia:

- a) odławianie i zapewnienie schroniska bezdomnym zwierzętom – 5 000,00 zł,*
- b) opieka i obsługa weterynaryjna – 6 000,00 zł,*
- c) sterylizacja i kastracja bezdomnych kotów i psów, usypianie ślepych miotów – 7 000,00 zł,*
- d) dokarmianie kotów wolno żyjących – 2 000,00 zł.*

2. Środki finansowe wydatkowane będą poprzez zlecenie:

- a) zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji, zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.),*
- b) świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)”.*

W ocenie organu nadzoru regulacja § 12 Programu nie wypełnia dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20 wywiódł: *„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”. (por. także wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1001/17; a także m.in. wyroki WSA w Bydgoszczy: z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18, wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 104/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 69/21; wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2572/19, wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 712/22, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 700/22).

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż Rada Gminy Sułów uchwalając przedmiotowy program opieki nad zwierzętami nie określiła w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie.

Rada Gminy w § 12 Programu ograniczyła się do przedstawienia ogólnej kwoty środków przeznaczonych na realizację programu – 20 000,00 zł (ust. 1) oraz wskazania zadań, na jakie środki te zostaną przeznaczone w lit. a-d.

W przyjętych postanowieniach pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 5 i pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt - poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym.

Za ujęcie w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania zadań przewidzianych w programie nie można również uznać określenia kwoty łącznej dla zadań określonych jako: „odławianie i zapewnienie schroniska bezdomnym zwierzętom” (§ 12 ust. 1 lit. a), „sterylizacja i kastracja bezdomnych kotów i psów, usypianie ślepych miotów” (§ 12 ust. 1 lit. c). Takie zapisy są nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych.

W żaden sposób nie wynika bowiem z nich, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe określone w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (pkt 1), odławianie bezdomnych zwierząt (pkt 3), obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt (pkt 4) oraz usypianie ślepych miotów (pkt 6).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 535/21 orzekł: „w pełni należy podzielić zarzut skargi, co do naruszenia art. 11a ust. 5 u.o.z. Jak wynika bowiem z treści § 18 pkt 2 programu wysokość środków przeznaczonych na realizację programu w roku 2021 wynosi 27.000 zł. Natomiast w myśl § 18 pkt 3 programu wysokość środków dla poszczególnych zadań kształtuje się następująco: 1) utrzymywanie zwierząt bezdomnych w schronisku oraz ich odławianie i sterylizację – 24.000 zł.; 2) wyżywienie, materiały – 3.000 zł. W ocenie Sądu tak określony sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu nie odpowiada wymogom powołanego wyżej art. 11a ust. 5 u.o.z. Wskazując w zasadzie jedynie wysokość środków przeznaczonych na realizację programu Rada Miejska w Piątku wykonała tylko częściowo ciążący na niej obowiązek, wynikający z przywołanej normy prawnej. Pomięła natomiast kwestię sposobu wydatkowania tych środków, poprzez wskazanie sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie, i to nie tylko na cel dokarmiania wolno żyjących kotów, jak podnosi strona skarżąca, ale również odnośnie pozostałych celów programu, wymienionych w § 2. W ocenie Sądu 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, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami”.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 listopada 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 650/22, w którym podkreślił, że: „Zdaniem Sądu zapis § 14 Uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej, a więc pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem art. 11a ust.5 u.o.z. Rada nie wskazała w nim bowiem, jaka

konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją, a więc jakie środki powinny zostać przeznaczone przykładowo na odławianie bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów czy poszukiwanie miejsca dla bezdomnych zwierząt. Oznacza to, że w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organu wykonawczego gminy, a zakres pozostawionej organowi wykonawczemu gminy w wykonaniu swobody w zakresie wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem środków jest nadmierny. Rada pozostawiła bowiem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu. Wbrew zatem przepisowi art. 11a ust. 5 u.o.z. zaskarżona uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie, a Rada - nie określając konkretnego sposobu wydatkowania środków - nie wypełniła delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2022 r., IV SA/Po 57/22, LEX nr 3317865). 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 tj. art.11a ust.5 u.o.z., które przesądza o wadliwości tego zapisu skutkującego koniecznością wyeliminowania go z obrotu prawnego. Kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte Programem ma bowiem zasadnicze znaczenie dla jego realizacji”.

W świetle przedstawionej wyżej wykładni należy uznać, że rozwiązanie przyjęte w § 12 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Gminy Sułów nie stanowi wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a w konsekwencji uchwała Nr XLVII/295/2023 jest obarczona istotną wadą prawną.

Należy wskazać, iż stanowisko organu nadzoru w powyższej kwestii zostało przedstawione organom wykonawczym gmin w pismach z dnia 23 lipca 2021 r., znak: PN-II.40.37.2021 oraz z dnia 20 stycznia 2022 r., znak: PN-II.40.3.2022.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/295/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sułów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sułów