



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 kwietnia 2024 r.

Poz. 2442



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.149.2024

z dnia 18 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LVI/340/2024 Rady Gminy Uścimów z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Uścimów na 2024 rok”, w części obejmującej § 11 ust. 2 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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/340/2024 Rady Gminy Uścimów z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Uścimów na 2024 rok”, w części obejmującej § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LVI/340/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, 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.

Należy podkreślić, że zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 i ust. 5 powyższej ustawy stanowią obligatoryjne elementy programu, które bezwzględnie powinny zostać w nim uregulowane. Wynika to jednoznacznie z treści przepisów ustawy, a mianowicie wprowadzenia do art. 11a ust. 2, w którym użyto formuły imperatywnej "obejmuje", zaś w art. 11a ust. 5 - „zawiera”. Brak obligatoryjnych elementów przesądza o wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a, którą należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Świadczy bowiem o tym, że Rada nie w pełni zrealizowała powołaną delegację ustawową.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2020 r., sygn. II SA/Ke 750/20).

W § 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały uregulowano zagadnienia dotyczące określenia wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z § 11 ust. 2 Programu: *„Środki finansowe w wysokości 55 000,00 zł (słownie: pięćdziesiąt pięć tysięcy złotych) wydatkowane będą na następujące zadania:*

- 1) *zapewnienie zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku dla zwierząt (12 sztuk) – 44 280,00 zł (słownie: czterdzieści cztery tysiące dwieście osiemdziesiąt złotych);*
- 2) *sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 1 000,00 zł (słownie: tysiąc złotych);*
- 3) *odławianie bezdomnych zwierząt –*
- 4) *obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt – 2 000,00 zł (słownie: dwa tysiące złotych);*
- 5) *poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt -*
- 6) *usypianie ślepych miotów – 600,00 zł (słownie: sześćset złotych);*
- 7) *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – 120,00 zł (słownie: sto dwadzieścia złotych);*
- 8) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 2 000,00 zł (słownie: dwa tysiące złotych)*
- 9) *sterylizacja zwierząt posiadających właścicieli na ich wniosek – 5 000,00 zł (słownie: pięć tysięcy złotych).*

W przyjętych postanowieniach pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3 i pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt, tj. odławianie bezdomnych zwierząt oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie ze stanowiskiem ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych 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).

Jak wywiedziono w wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., (sygn. IV SA/Po 515/22): *"pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym (...) programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu".* W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji.

Jedynie zdefiniowanie przez Radę w ramach Programu zadań odławiania bezdomnych zwierząt (§ 11 ust. 2 pkt 3) oraz poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 11 ust. 2 pkt 5), bez określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację każdego z nich - nie stanowi prawidłowej realizującej upoważnienie przyznane w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru postanowienia § 11 ust. 2 pkt 1 Programu przewidujące wydatkowanie środków zabezpieczonych na realizację programu na zapewnienie zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku dla 12 sztuk - zostały przyjęte z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 tej ustawy, uchwalany przez radę gminy program winien regulować kwestie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

W przywołanych przepisach ustawa przewiduje obligatoryjnie zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w uchwalonym przez radę gminy programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy słowo „zapewnienie”, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN oznacza „wypowiedź przekonującą, że coś jest albo będzie na pewno”; rzecz. od czas. „zapewnić” – „1. oświadczyć komuś, że coś jest lub będzie na pewno; 2. sprawić, że coś się stanie, lub ktoś uzyska coś” (za <https://sjp.pwn.pl>, podobnie: Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 1237).

W analizowanych przepisach ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia, czyli sprawienia, iż wszystkie bezdomne zwierzęta na terenie gminy uzyskają miejsce w schronisku dla zwierząt i zawarcia stosownych postanowień w tym zakresie w uchwalonym programie.

Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku jest ustawowym obowiązkiem gminy. Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na ustalenie limitu bezdomnych zwierząt, którym będzie zapewnione miejsce w schronisku dla zwierząt

Rada nie jest zatem uprawniona do dokonania zawężenia, skutkującego ograniczeniem prowadzącym do zapewnienia miejsca w schronisku wyłącznie dla „12 sztuk” zwierząt bezdomnych z terenu danej gminy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVI/340/2024 Rady Gminy Uścimów 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

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