



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2022 r.

Poz. 2146



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.155.2022

z dnia 13 kwietnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/216/22 Rady Gminy Strzyżewice z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Strzyżewice w 2022 roku, w części obejmującej rozdział 11 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 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/216/22 Rady Gminy Strzyżewice z dnia 18 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Strzyżewice w 2022 roku, w części obejmującej rozdział 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/216/22 została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2022 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572). 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., II OSK 3245/16).

Zgodnie z treścią rozdziału 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, zatytułowanego „Finansowanie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Strzyżewice”, *środki finansowe przeznaczone na realizację Programu zabezpieczone zostały w budżecie Gminy na 2022 rok w kwocie 20 000,00 złotych w tym:*

- 1) zadania realizowane przez schronisko 10 000,00 zł;
- 2) sterylizacja zwierząt 2 000,00 zł;
- 3) opieka nad wolno żyjącymi kotami 200,00 zł;
- 4) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych 7 300,00 zł;
- 5) opieka weterynaryjna w okresie kwarantanny - przed adopcją (szczepienia ochronne, dożywianie) 500,00 zł.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia nie wypełniają dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie 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 egemplifikację 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, z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 605/19; wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 29 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Go 485/18, z 19 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Go 68/18; wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 104/21 z 19 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 115/21; wyrok WSA w Opolu z 29 września 2015 r., sygn. II SA/Op 253/15; 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).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż w przedmiotowym programie opieki nad zwierzętami nie określono w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadań w nim przewidzianych.

Rada Gminy w rozdziale 11 Programu ograniczyła się jedynie do przedstawienia ogólnej kwoty środków przeznaczonych na realizację programu – 20.000,00 zł oraz wskazania zadań, na jakie środki te zostaną przeznaczone (pkt 1 - 5).

W przyjętych postanowieniach pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3, pkt 5, pkt 6 i pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt, tj.: odławianie bezdomnych zwierząt (pkt 3), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (pkt 5), usypianie ślepych miotów (pkt 6), zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym (pkt 7).

Za ujęcie w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania zadań przewidzianych w Programie nie można uznać określenia kwot łącznych dla zadania określonego w rozdziale 11 Programu jako *zadania realizowane przez schronisko*, które zgodnie z postanowieniami Programu obejmuje odławianie bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów (rozdział 3 pkt 1 i pkt 3) oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (rozdział 6).

Taki zapis jest nieczytelny dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. W żaden sposób nie wynika bowiem z niego czy, i w jakiej wysokości, będą finansowane poszczególne zadania programowe określone w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt tj. odławianie bezdomnych zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym.

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”.

Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 listopada 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 669/21 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 16 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 683/21.

W przywołanym wyroku z dnia 16 września 2021 r. WSA w Olsztynie podkreślił, że „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. Stąd też narusza treść art. 11a ust. 5 u.o.z. - pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, względnie precyzowania tego sposobu w zawieranych umowach. (...) Zaskarżona uchwała nie wypełnia w omawianym zakresie delegacji ustawowej, jako że nie wskazuje w jaki konkretnie sposób ma być wydatkowana ustalona kwota 43.000 zł. Oczywiście jest, że jest to suma, która nie zaspokoi wszystkich potrzeb, ale powinna uwzględniać wszystkie zadania Gminy objęte programem. Zaskarżone unormowanie prawidłowo określa środki przeznaczone na sterylizację i kastrację psów i kotów. Natomiast zbyt ogólnie przeznaczono sumę 20.000 zł na usługi w tym opiekę weterynaryjną oraz kwotę 17.500 zł na materiały i koszty utrzymania zwierząt. Program powinien rozdzielać środki finansowe na poszczególne usługi i materiały objęte programem, tak aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na umieszczenie bezdomnych zwierząt w schronisku, wszczepienie czipów, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, odławianie bezdomnych zwierząt, sterylizację i kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, utrzymanie bezdomnych zwierząt gospodarskich przez gospodarstwo rolne, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych

zwierząt. Innymi słowy, Rada Gminy nie określiła jakie środki powinny być przeznaczane na poszczególne zadania związane z realizacją ustawowych zadań wyszczególnionych w treści art. 11 a ust 2 u.o.z. Dokonany podział w istocie pozostawia do uznania organu wykonawczego gminy, jaką pulę środków wykorzysta na konkretny cel Programu, prócz sterylizacji i kastracji zwierząt, co jest sprzeczne z delegacją ustawową art. 11a ust. 5 u.o.z.”.

W świetle przedstawionej wyżej wykładni należy uznać, że rozwiązanie przyjęte w rozdziale 11 przedmiotowego Programu nie stanowi wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a w konsekwencji uchwała Nr XXXVIII/216/22 jest obciążona istotną wadą prawną.

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

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/216/22 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 Strzyżewice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Strzyżewice