



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 kwietnia 2022 r.

Poz. 2147



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.158 .2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 13 kwietnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXII/227/2022 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 10 marca 2022r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Józefów nad Wisłą na rok 2022, w części obejmującej § 5 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: „w uzasadnionych przypadkach” i § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz wzór „Wniosku o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji/kastracji bezdomnych zwierząt lub uśpienie ślepych miotów”, określony w załączniku Nr 2 do Programu w brzmieniu: „Świadoma (y) odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań wynikających z Art. 233 Kodeksu Karnego oświadczam, że zwierzę (ta) kierowane do zabiegu jest/są bezdomne”.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/227/2022 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 10 marca 2022r. w sprawie uchwalenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Józefów nad Wisłą na rok 2022, w części obejmującej § 5 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: „w *uzasadnionych przypadkach*” i § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz wzór „Wniosku o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji/kastracji bezdomnych zwierząt lub uśpienie ślepych miotów”, określony w załączniku Nr 2 do Programu w brzmieniu: „*Świadoma (y) odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań wynikających z Art. 233 Kodeksu Karnego oświadczam, że zwierzę (ta) kierowane do zabiegu jest/są bezdomne*”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/227/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 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).

W § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada postanowiła, że *na realizację zadań opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt przeznacza się kwotę 45.000 zł, ujętą w budżecie Gminy na rok 2022. Środki te będą wydatkowane na pokrycie kosztów: 1) odławiania bezdomnych zwierząt i przewóz ich do schroniska 2) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku 3) usług weterynaryjnych objętych Programem 4) zakupu karmy w celu dokarmiania zwierząt bezdomnych 5) sterylizacji lub kastracji bezdomnych zwierząt pochodzących z terenu Gminy Józefów nad Wisłą.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie wypełnia upoważnienia z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

W wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, NSA wywiódł, że „*Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis (tj. art. 11a ust. 5 u.o.z.) 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.* (...) Na podstawie art. 11a ust. 5 u.o.z. lokalny prawodawca zobowiązany został, nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego 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. Jak wynika z § 15 załącznika do uchwały środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zostały przewidziane w budżecie Miasta [...] w kwocie 110.500 zł (ust. 1), która to kwota miała służyć na realizację wszystkich wymienionych ust. 2 tego paragrafu celów, jednakże bez wskazania konkretnej kwoty, która miałaby zostać przeznaczona na konkretny cel. Pozostawiono zatem organowi wykonawczemu gminy w wykonaniu uchwały nadmierną swobodę w zakresie sposobu wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem środków. Tak, więc wbrew przepisowi art. 11a ust. 5 u.o.z. zaskarżona uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy

sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie. (...) Kwestionowany przepis pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z. Rada nie określiła 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. Pozostawiła zatem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu, co sprzeczne jest z istotą cytowanych przepisów. Powyższe nie wyczerpuje określenia "sposobów wydatkowania środków finansowych", o którym mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z., a przez które - jak wskazano - rozumie się konkretne formy wykorzystania środków finansowych i sposoby ich rozdysponowania" (por. także wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. II OSK 1087/20).

Powyższe stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (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 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).

W świetle powyższego, rada gminy - realizując upoważnienie przyznane w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt - obowiązana jest do wskazania w sposób szczegółowy i wyczerpujący w uchwalanym programie zarówno wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, jak również sposobu wydatkowania tych środków - poprzez zdefiniowanie wszystkich zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie wysokości środków na realizację każdego z tych zadań.

Wskazanie jedynie ogólnej wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań określonych w programie (łącznie), tak jak to ma miejsce w uchwale Nr XXXII/227/2022, nie wyczerpuje określenia „sposób wydatkowania środków finansowych”.

Dodać należy ponadto, że w przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto zadania określone w art. 11a ust. 2 pkt 2, 5, 6, 7 i pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt, tj.: opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (pkt 2) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (pkt 5), usypianie ślepych miotów (pkt 6) oraz zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym (pkt 7), zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (pkt 8).

W art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca użył zwrotu imperatywnego: "program zawiera". Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało przedstawione organom wykonawczym gmin w piśmie z dnia 23 lipca 2021 r., znak: PN-II.40.37.2021.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadami prawnymi innego jeszcze rodzaju.

W § 5 ust. 1 pkt 4 Programu Rada postanowiła, że *zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie Gminy Józefów nad Wisłą polega na dokonywaniu w uzasadnionych przypadkach usypiania ślepych miotów żyjących na wolności*.

Użyte w przytoczonej regulacji sformułowanie „w uzasadnionych przypadkach” wprowadza swobodne uznanie organu stosującego uchwałę.

Przedmiotowa uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza ten przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak, by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Użyte w § 5 ust. 1 pkt 4 wyrażenie „w uzasadnionych przypadkach” przesądza o tym, że przyjęta regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna.

Stosowanie takich zwrotów w przepisach powszechnie obowiązujących jest niedopuszczalne z uwagi na to, że jak już podniesiono, mają one być czytelne i przejrzyste zarówno dla adresatów, jak i organu stosującego

prawo. Przepisy aktów redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały wyrażały intencję prawodawcy. Przepisy winny być sformułowane w ten sposób, aby organ stosujący prawo (wykonujący uchwałę) nie miał żadnych trudności z ustaleniem, czy w danym przypadku spełniona została hipoteza normy prawnej i jakie konsekwencje wynikają z jej dyspozycji.

W załączniku Nr 2 do Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, określającym wzór „*Wniosku o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji/kastracji bezdomnych zwierząt lub uspienie ślepych miotów*” Rada Miejska wprowadziła klauzulę, zgodnie z którą podmiot zgłaszający bezdomne zwierzę na zabieg sterylizacji/kastracji lub uspienie ślepego miotu zobowiązany został do złożenia oświadczenia o treści: „*Świadoma (y) odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań wynikających z Art.233 Kodeksu Karnego oświadczam, że zwierzę (ta) kierowane do zabiegu jest/są bezdomne.*”

Wprowadzenie wymogu złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej przewidzianej w Kodeksie karnym za składanie fałszywych zeznań we wniosku o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji/kastracji bezdomnych zwierząt lub uspienie ślepych miotów nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o ochronie zwierząt. W szczególności nie upoważnia do tego art. 11a tej ustawy.

Niewątpliwie odpowiedzialność za składanie fałszywych oświadczeń istnieje, niemniej jednak wynika ona wprost z przepisów ustawy z dnia

6 czerwca 1997r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345). Zgodnie z art. 233 § 1 k.k., kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

W myśl art. 233 § 6 k.k., przepis § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Z powyższego unormowania wynika zatem, iż przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2017r.- sygn. akt II SA/Sz 317/17).

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymagany oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Ustawa o ochronie zwierząt nie przewiduje składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zatem ustalenie we wzorze wniosku o uzyskanie skierowania na zabieg sterylizacji/kastracji bezdomnych zwierząt lub uspienie ślepych miotów obowiązku złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z jej art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.

Zarówno w doktrynie jak również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym (upoważniającym), że powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakres umocowania do stanowienia aktów prawnych niższego rzędu nie może być interpretowany rozszerzająco. Oznacza to, między innymi że taki akt nie może regulować wskazanych

w ustawie materii w sposób dowolny, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, jak też nie może regulować tego co już zostało ustawowo uregulowane. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/227/2022 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) Burmistrz Józefowa nad Wisłą
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą