



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Poz. 2739



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.156.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 17 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXI/335/23 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Włodawa na 2023 rok”, w części obejmującej § 3 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 LXXI/335/23 Rady Miejskiej we Włodawie z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Włodawa na 2023 rok”, w części obejmującej § 3 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXI/335/23 Rady Miejskiej we Włodawie została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 kwietnia 2023 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, 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., II OSK 3245/16).

Zgodnie z treścią § 3 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *źródła finansowania programu:*

- 1) *Program będzie realizowany ze środków finansowanych budżetu miasta Włodawy na 2023 r. do kwoty 33 590,00 zł w następujący sposób:*
 - a) *dyżur firmy „CAR-MIR” oraz odławianie bezdomnych psów i umieszczanie ich w schronisku – do kwoty 18 500,00 zł,*
 - b) *zakup worków „Psi pakiet”, karmy dla wolno żyjących kotów i innych niezbędnych materiałów – do kwoty 2790,00 zł,*
 - c) *koszty przetrzymywania bezdomnych psów w schronisku – do 7500,00 zł,*
 - d) *sterylizacja i kastracja oraz leczenie bezdomnych psów i kotów – do 4000,00 zł,*
 - e) *zapewnienie opieki weterynaryjnej przy zdarzeniach drogowych bezdomnych zwierząt – do 500,00 zł,*
 - f) *zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – do 300,00 zł.*

Dopuszcza się przesunięcia finansowe zadań między pkt b, c, d, e i f w zależności od bieżących potrzeb.

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

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym 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 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, wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 104/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021r. 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).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 sierpnia 2021r. 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. (...) 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. (...) Wbrew zatem przepisowi art. 11a ust. 5 u.o.z. zaskarżona uchwała nie uregulowała 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”.

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

Rada Miejska w § 3 Programu ograniczyła się do przedstawienia ogólnej kwoty środków przeznaczonych na realizację programu – 33 590,00 zł oraz wskazania zadań, na jakie środki te zostaną przeznaczone.

W przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o ochronie zwierząt, tj.: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (pkt 5) oraz usypianie ślepych miotów (pkt 6).

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy

samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W świetle przedstawionej wyżej wykładni należy uznać, że rozwiązanie przyjęte w § 3 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Miejskiej we Włodawie nie stanowi wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ww. ustawy, a w konsekwencji uchwała Nr LXXI/335/23 jest obciążona istotną wadą prawną.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXI/335/23 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 Włodawy
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej we Włodawie