



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2900



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.167.2023

z dnia 21 kwietnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/290/2023 Rady Gminy Kodeń z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kodeń w 2023 r., w części obejmującej § 14 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 XLIII/290/2023 Rady Gminy Kodeń z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kodeń w 2023 r., w części obejmującej § 14 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/290/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, działając 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.) Rada Gminy przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kodeń. Program stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, 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. 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 § 14 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy postanowiła, że *na realizację programu na rok 2023 r. planuje się kwotę - 13 000,00 zł w tym na:*

- a) *wylapywanie bezdomnych zwierząt, transport i zapewnienie im miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt, obligatoryjną sterylizację i kastrację w schronisku, usypianie ślepych miotów - 10 000,00 zł;*
- b) *sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących - 1 000,00 zł;*
- c) *zapewnienie miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich - 1 000,00 zł;*
- d) *edukacja mieszkańców Gminy Kodeń w zakresie kształtowania prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt oraz w zakresie obowiązków spoczywających na właścicielach i opiekunach zwierząt - 100,00 zł;*
- e) *inne wydatki 900,00 zł (pkt 1).*

Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu może ulec zmianie bądź przesunięciu pomiędzy poszczególnymi zadaniami (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 14 Programu nie wypełnia 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, 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 niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż w przedmiotowym programie opieki nad zwierzętami nie określono w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie.

Rada Gminy w § 14 Programu ograniczyła się do przedstawienia ogólnej kwoty środków przeznaczonych na realizację programu - 13 000,00 zł oraz wskazania zadań, na jakie środki te zostaną przeznaczone (lit. a-d) wraz z określeniem wysokości środków na każde z tychże zadań.

W przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 2,5 i 8 ustawy o ochronie zwierząt, tj.: opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie (pkt 2), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (pkt 5) oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (pkt 8).

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. (...) Rada Miejska (...) 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 (...). 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 praw 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 § 14 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Gminy Kodeń nie stanowi wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a w konsekwencji uchwała Nr XLIII/290/2023 jest obarczona istotną wadą prawną.

Nadmieniam, że opisana wada prawna była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 5 kwietnia 2022 r., znak: PN-II.4131.138.2022 stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXXI/222/2022 Rady Gminy Kodeń z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Kodeń w 2022 r.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/290/2023 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 Kodeń
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Kodeń