



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Poz. 2681

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.140.2023.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/405/2023 Rady Gminy Wałcz z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie *uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wałcz w 2023 roku.*

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Wałcz podjęła uchwałę Nr LX/405/2023 w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wałcz w 2023 roku.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 kwietnia 2023 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały w ww. przedmiocie stanowi art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt¹⁾, zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jednocześnie, w art. 11a ust. 2 i 5 powołanej ustawy prawodawca wyszczególnił elementy, które muszą obligatoryjnie znaleźć się w takim programie. Zgodnie z ww. przepisami program 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) obligatoryjną 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 (art. 11a ust. 2). Ponadto, 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 (art. 11a ust. 5).

Z treści cytowanych przepisów wynika, że rada gminy zobligowana jest podjąć uchwałę przyjmującą program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który musi zawierać co najmniej te elementy, które wymienione zostały w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Ustawodawca enumeratywnie wskazał bowiem zakres regulacji, które powinny być unormowane w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ze sformułowania „program obejmuje” nie można wyprowadzać wniosku o fakultatywnym zakresie jego regulacji w odniesieniu do kwestii, które powinny być określone. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie²⁾.

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 z późn. zm.).

²⁾ Tak.: wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13.

Uchwała Nr LX/405/2023 Rady Gminy Wałcz nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania we wskazanych wyżej przepisach ustawy o ochronie zwierząt. Akt ten, w ocenie organu nadzoru, w pełni nie reguluje kwestii, o których mowa w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Skoro uchwała nie obejmuje wszystkich zagadnień, które ustawodawca uznał za istotne do zawarcia w programie, brak tych regulacji w uchwale należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 593/14 niewyczerpanie wynikającego z ustawy zakresu przedmiotowego uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa³⁾.

W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia celowościowa art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który należy interpretować w powiązaniu z art. 11 ust. 1 tego aktu, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji wymienionych w nich zadań własnych gminy, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu ich wykonania. Program winien wskazywać sposób postępowania w określonych sytuacjach, konkretne podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, jak również wielkość środków finansowych przeznaczonych na zadania wskazane w programie i sposób ich wydatkowania. Za skonkretyzowaniem treści programu przemawia także krótki, roczny termin jego obowiązywania. Zasadne jest więc dostosowanie go do warunków i okoliczności występujących i przewidywanych w danym roku, a nie nadawanie programowi charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji⁴⁾.

W § 12 uchwały Nr LX/405/2023 Rada Gminy Wałcz – w celu wykonania dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt – postanowiła, że środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zgodnie z zapisem w budżecie w wysokości 45.000 zł przeznaczone zostaną:

- 1) na zapewnianie opieki zwierzętom domowym, sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz działania informacyjne i edukacyjne,
- 2) na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy, transportowanie odłowionych zwierząt, sterylizację lub kastrację zwierząt przyjętych do schroniska, zapewnienie ogólnej opieki bezdomnym zwierzętom domowym z terenu Gminy, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w schronisku, usypianie ślepych miotów zwierząt przebywających w schronisku,
- 3) na przeprowadzanie zabiegów sterylizacji lub kastracji oraz usypiania ślepych miotów zwierząt, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowie.

W przepisie tym organ stanowiący Gminy Wałcz przewidział kwotę w wysokości 45.000 zł na realizację zadań wynikających z przyjętego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności, jednakże nie dokonał podziału wskazanej kwoty na wykonanie poszczególnych zadań, co należy uznać za nieprawidłowe.

Ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt postanowił wprost, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Wobec powyższego, brak wskazania konkretnej kwoty, wraz z określeniem sposobu jej wydatkowania – w odniesieniu do wszystkich zadań przewidzianych w programie - ocenić należy jako istotne naruszenie prawa⁵⁾. Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym użyty przez ustawodawcę zwrot „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. Narusza art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich

³⁾ Podobnie: wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 132/18.

⁴⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 676/14.

⁵⁾ Por. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20.

wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami⁶⁾.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczą argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/405/2023 Rady Gminy Wałcz z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Wałcz w 2023 roku, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁶⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, WSA w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 69/21.