



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 maja 2022 r.

Poz. 2663



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.257.2022

z dnia 11 maja 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVI/377/22 Rady Gminy Głusk z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Głusk na 2022 r., w części obejmującej § 6 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 XLVI/377/22 Rady Gminy Głusk z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Głusk na 2022 r., w części obejmującej § 6 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/377/22 Rady Gminy Głusk została przedłożona organowi nadzoru w dniu 13 kwietnia 2022r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie m. in. art. 11a ust. 1 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.

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 § 6 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, *Program finansowany będzie ze środków budżetu gminy Głusk zarezerwowanych na rok 2022 w wysokości 50 000 zł. z tego na:*

- a) *zadania realizowane na podstawie umowy przez Schronisko dla zwierząt – 25 000 zł;*
- b) *zadania realizowane na podstawie umowy przez Gabinet weterynaryjny 15 000 zł;*
- c) *opiekę nad wolno żyjącymi kotami – 1 600 zł;*
- d) *sterylizację i kastrację bezpańskich psów i kotów, które zostały zaadaptowane przez mieszkańców gminy Głusk. Za sterylizację suki pokrycie kosztów do kwoty 150 zł, kotki do kwoty 100 zł (ust. 1).*

Wspomniane wyżej środki wydatkowane będą na zadania określone w §2 i § 5 zgodnie z cenami usług określonymi w umowach zawartych z odpowiednimi podmiotami oraz na zadanie określone w § 3 w zależności od potrzeb (ust. 2).

Istnieje możliwość zwiększenia kwoty przeznaczonej na realizację przedmiotowego programu w trakcie jego realizacji, jeśli środki wymienione w § 6 ust. 1 będą niewystarczające (ust. 3).

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 egzemplifikację 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).

Naczelnny 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 2021r., 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 przedmiotowa uchwała nie określa w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie.

Rada Gminy w § 6 programu ograniczyła się jedynie do przedstawienia ogólnej kwoty środków przeznaczonych na realizację programu – 50 000,00 zł oraz wskazania zadań, na jakie środki te zostaną przeznaczone w lit. a-d.

W przyjętych postanowieniach pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 3, 4, 5, 6 i 7 ustawy o ochronie zwierząt, tj.: odławianie bezdomnych zwierząt (pkt 3), obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (pkt 4) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (pkt 5), usypianie ślepych miotów (pkt 6) oraz zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym (pkt 7).

Ze sformułowania w § 6 ust. 1 lit. a programu zadania ujętego jako *zadania realizowane na podstawie umowy przez Schronisko dla zwierząt* nie wynika, które zadania programu określone w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt będą finansowane i w jakiej wysokości. Takie zapisy są nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych.

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 ciężący 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 umożliwi 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 postanowienia § 6 programu, przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Gminy Głusk nie stanowią wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a w konsekwencji uchwała Nr XLVI/377/22 jest obarczona 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 XLVI/377/22 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 Głusk
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Głusk