



Wojewoda Lubelski

Podpisany przez:
Lech Sprawka, Wojewoda Lubelski
dnia 11 kwietnia 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.159.2022

z dnia 11 kwietnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXX/224/22 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wąwolnica w roku 2022 rok, w części obejmującej § 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz załącznik do Programu

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 XXX/224/22 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wąwolnica w roku 2022 rok, w części obejmującej § 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz załącznik do Programu.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXX/224/22 Rady Gminy Wąwolnica została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 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).

Zgodnie z § 11 Programu stanowiącego załącznik do uchwały, *środki finansowe przeznaczone na realizację Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wąwolnica zabezpieczone zostały w budżecie Gminy Wąwolnica i wynoszą w 2022 r. – 18 000,00 zł* (ust. 1).

Powyższa kwota będzie wydatkowana na podstawie umów zawartych z podmiotami realizującymi zadania na rzecz Gminy Wąwolnica, o których mowa w § 3, § 4 ust. 2, § 7, § 9 ust. 1 i § 10 (ust. 2).

Ponadto, w załączniku do Programu określono, iż zadaniem realizowanym przez Gminę Wąwolnica z uwzględnieniem środków finansowych jest *zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym, w tym:*

1. *Odlawianie, transport, opłata za pobyt w schronisku – 8000 zł*
2. *Zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim – 1000 zł*
3. *Leczenie, zabiegi medyczne, doraźna pomoc medyczna, dokarmianie – 3000 zł*
4. *Dokarmianie, sterylizacja oraz podejmowanie interwencji w sprawie kotów wolno żyjących – 3500 zł*
5. *Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 2000 zł*
6. *Działania informacyjno – edukacyjne – 500 zł.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje 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 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, 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 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).

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

Rada Gminy w § 11 ust. 1 Programu stanowiącego załącznik do uchwały, ograniczyła się jedynie do przedstawienia ogólnej kwoty środków przeznaczonych na realizację programu – 18.000,00 zł oraz przyjęcia, iż kwota będzie wydatkowana na podstawie umów zawartych z podmiotami realizującymi zadania na rzecz Gminy Wąwolnica, ze wskazaniem zadań, na jakie środki te zostaną przeznaczone (pkt 1 – 6 załącznika do Programu).

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

Za ujęcie w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania zadań przewidzianych w Programie nie można uznać określenia kwot łącznych dla zadań określonych w załączniku do Programu jako *odławianie, transport, opłata za pobyt w schronisku* (pkt 1) oraz *leczenie, zabiegi medyczne, doraźna pomoc medyczna, dokarmianie* (pkt 3).

Takie zapisy są nieczytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. W żaden sposób nie wynika bowiem z nich czy, i w jakiej wysokości, będą finansowane poszczególne zadania programowe określone w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (pkt 1), obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt (pkt 4), usypianie ślepych miotów (pkt 6).

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 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”.

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/OI 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. Sąd 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, wszczęcie 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 rozwiązania przyjęte w § 11 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały oraz w załączniku do tego Programu, nie stanowi wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a w konsekwencji uchwała Nr XXX/224/22 jest obciążona 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 dniu 5 kwietnia 2022 r. w przedmiotowej sprawie wpłynęły wyjaśnienia złożone z upoważnienia Wójta Gminy Wąwolnica pismem z dnia 5 kwietnia 2022 r. znak: L.Dz. 86/2022, w których podniesiono, iż obowiązkową sterylizację lub kastrację, poszukiwanie właścicieli bezdomnych zwierząt oraz usypianie ślepych miotów wykonuje schronisko dla zwierząt (§ 6, § 7 i § 8 Programu), w ramach otrzymanej od gminy zapłaty, stąd zadania te nie zostały uwzględnione w załączniku do programu, gdyż mieszczą się w zapisanej kwocie 8000 zł.

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wywiedzionych w treści przedmiotowego uzasadnienia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/224/22 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 Wąwolnica
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wąwolnica



DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Dane podpisywanego dokumentu

Typ dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Numer dokumentu	PN-II.4131.159.2022
Data dokumentu	2022-04-11
Organ wydający	;
Przedmiot regulacji	stwierdzające nieważność uchwały Nr XXX/224/22 Rady Gminy Wąwolnica z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wąwolnica w roku 2022 rok, w części obejmującej § 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały oraz załącznik do Programu
Identyfikator dokumentu	B85F4345-97E5-43B8-B5C4-B38FC7CF9CCB

Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

Podpis:	
Sygnatura	Signature-86223067
Numer seryjny	713E3667679D6B4CEB55A7D632914861
Osoba podpisująca	Lech Sprawka; Wojewoda Lubelski
Instytucja	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
Miejscowość	Lublin
Województwo	lubelskie
Kraj	PL
Data złożenia podpisu	11.04.2022 16:23:00
Zakres podpisu	Cały dokument
Wystawca certyfikatu	VATPL-5170359458 Certum QCA 2017 Asseco Data Systems S.A. PL

