



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 8 kwietnia 2024 r.

Poz. 2210



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.125.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/225/2024 Rady Gminy Stary Brus z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stary Brus, w części obejmującej § 11 ust. 2 zd. drugie 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 XXXIX/225/2024 Rady Gminy Stary Brus z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stary Brus, w części obejmującej § 11 ust. 2 zd. drugie Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIX/225/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2024.

Przedmiotowa uchwała została podjęta 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.). 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.

W art. 11a ust. 2 ustawa stanowi zaś, że 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.

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). 2 Przytoczone przepisy ustawy określają obligatoryjne (ust. 2 i ust. 5) oraz fakultatywne (ust. 3 i ust. 3a) elementy uchwalanego przez Radę programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Należy podkreślić, że zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 i ust. 5 powyższej ustawy stanowią obligatoryjne elementy programu, które bezwzględnie powinny zostać w nim uregulowane. Wynika to jednoznacznie z treści przepisów ustawy, a mianowicie wprowadzenia do art. 11a ust. 2, w którym użyto formuły imperatywnej "obejmuje", zaś w art. 11a ust. 5 - „zawiera”. Brak obligatoryjnych elementów przesądza o wadliwości aktu wydanego na podstawie art. 11a, którą należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Świadczy bowiem o tym, że Rada nie w pełni zrealizowała powołaną delegację ustawową.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy, konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią generalne zasady postępowania w określonych normatywnie sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 października 2020 r., sygn. II SA/Ke 750/20).

W § 11 ust. 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada wskazała, że wysokość środków finansowych przeznaczonych w budżecie na 2024 rok na realizację Programu wynosi 15 000,00 zł. *W ramach tej kwoty realizowane są zadania dotyczące:*

- 1) *odławianie i zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz sterylizacja albo kastracja bezdomnych zwierząt w schronisku dla zwierząt - 11 500,00 zł,*
- 2) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 1 500,00 zł,*
- 3) *opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie i sterylizacja – 1 000,00 zł,*
- 4) *usypianie ślepych miotów - 500,00 zł,*
- 5) *zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym dla zwierząt gospodarskich – 500,00 zł.*

W przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadań określonych w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt, tj. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 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).

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).

Jak wywiedziono w wyroku WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., (sygn. IV SA/Po 515/22): *"pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym (...) programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu"*. W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

W tym miejscu podkreślić należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r.s. 753). Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchowne i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wypływanie na terenie gminy.

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.

Pismem z dnia 2 kwietnia 2024r., znak:OS.6140.9.2024, wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożył Sekretarz Gminy Stary Brus. W wyjaśnieniach podniesiono, że *„corocznie podejmowany przez Radę Gminy Stary Brus Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Stary Brus nigdy nie zawierał wyodrębnionej kwoty na realizację zadania tj. poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Brak wyodrębnionych funduszy nie oznaczał jednak braku skutecznie podejmowanych działań w tym zakresie."*

W ocenie organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo wykazanych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów Programu, a w konsekwencji brak wskazania, czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., sygn II OSK 703/20: *„w przepisie art. 11a ust. 5 ustawy ustawodawca użył sformułowania: „program zawiera”. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego"*.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/225/2024 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stary Brus
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stary Brus