



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

dot. OR.RG.07M.38-1.2022

Szczecin, 07 czerwca 2022 r.

P-1.4131.205.2022.AA

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/480/2022 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 9 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Uzasadnienie

W dniu 9 maja 2022 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr XXXVIII/480/2022 w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 12 maja 2022 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 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 wszystkie elementy wymienione

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

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.

Uchwała Nr XXXVIII/480/2022 Rady Gminy Kołbaskowo 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. 2 pkt 2 i 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 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 prawa*³.

I tak, w pkt 2 Rozdziału 1 „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi dla Gminy Kołbaskowo na rok 2022” stanowiącego Załącznik do uchwały Nr XXXVIII/480/2022, Rada wymieniła zadania, jakie w ramach Programu realizuje Gmina Kołbaskowo, zaliczając do nich „sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie” (tiret trzecie).

W myśl pkt 3 Rozdziału 3 Załącznika do uchwały sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami odbywa się poprzez:

- a) *Gmina w drodze corocznych konkursów wyznaczy gabinet weterynaryjny do przeprowadzania sterylizacji i kastracji kotów wolno żyjących,*
- b) *Usypianie ślepych miotów odbywa się w Międzygminnym Schronisku dla Zwierząt w Dobrej, ul. Zwierzyniecka 1, 72-003 Dobra,*
- c) *Propagowanie konieczności udostępniania piwnic i budynków gospodarczych dla kotów wolno żyjących na okres zimowy.*

W ww. przepisach, jak też pozostałych unormowaniach programu brak jest postanowień, z których wynikałoby, w jaki sposób Gmina będzie realizowała zadanie polegające na dokarmianiu wolno żyjących kotów. Samo wskazanie w Programie, że zadanie będzie przez Gminę realizowane, nie może zostać uznane za wystarczające w świetle wymogów ustawy o ochronie zwierząt. Co więcej, z treści Rozdziału 5 wynika, że w Programie nie zabezpieczono środków finansowych na ten cel.

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

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

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

odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań, jak również wielkość środków finansowych przeznaczonych na zadania wskazane w programie i sposób ich wydatkowania⁴.

W Rozdziale 5 Załącznika do tego aktu Rada wskazała:

1. Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu w wysokości 559.800,00 zł zabezpieczone są w budżecie Gminy Kołbaskowo:

- Schronisko dla bezdomnych zwierząt w Dobrej - kwota 551 800,00 zł, stanowiąca jednolitą dotację w ramach której schronisko wykonuje zgodnie z zawartą umową nw. zadania:

- ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez sterylizację i kastrację zwierząt domowych, w szczególności psów i kotów,

- odławianie bezdomnych zwierząt,

- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt,

- zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Kołbaskowo,

- poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

- Sterylizacja i kastracja wolno żyjących kotów z terenu gm. Kołbaskowo – 8000,00 zł.

2. Środki finansowe wydatkowane będą poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 poz. 1129 t.j.).

W przepisie tym organ stanowiący w sposób nieprecyzyjny, a przy tym niewystarczający, dokonał podziału środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu wraz ze wskazaniem sposobu ich wydatkowania. Poza wspomnianym wyżej brakiem przeznaczenia środków finansowych na sprawowanie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, Rada Gminy Kołbaskowo nie wyodrębniła środków finansowych na zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy).

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

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.

tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach. 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, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami⁶.

Niezależnie od powyższego, za wadliwy uznać należy przepis pkt 1 lit b Rozdziału 3 Załącznika do uchwały Nr XXXVIII/480/2022, z którego wynika, że całodobowa opieka weterynaryjna w przypadku zdarzeń drogowych zapewniana jest bezdolnym zwierzętom. Tymczasem, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt program ma obejmować zapewnienie przez gminę całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a zatem ograniczenie opieki w takich sytuacjach wyłącznie do zwierząt bezdomnych jest nieprawidłowe i stanowi w istocie modyfikację ww. przepisu ustawy.

Przez zwierzęta bezdomne na gruncie ustawy o ochronie zwierząt rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt). Dlatego też, przyjmując należy, że zamiarem prawodawcy, który posłużył się w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy określeniem „zwierząt” bez jego doprecyzowania (tak jak ma to miejsce w art. 11a ust. 2 pkt 1, pkt 3, pkt 5 i pkt 7), było zobligowanie gminy do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom, które ucierpiały w drogowym zdarzeniu, a więc nie tylko bezdomnym, ale również wolno żyjącym (dzikim)⁷.

Mając na uwadze powyższą argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/480/2022 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 9 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, 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.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kołbaskowo,
2. a.a.

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.

⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2415/19.