



PROKURATURA OKRĘGOWA W POZNANIU
6 WYDZIAŁ SĄDOWY
Dział Pozakarny
ul. Solna 10, 61-736 Poznań

Sygn. akt: 3032 – 6 Pa, 34, 2022

227. Nr 10

GOK	SG	SF	BKB	BPIO	BO
GOPS	URZĄD GMINY WŁOSZAKOWICE				BOOG
GOSiR	10. 08. 2022				BNiB
ZDG	Podpis				USC
ŚDS	L.dz. 9981				BSO
GZK	Podpis				ZP
KZ	IOD	Poznań, dnia 5 sierpnia 2022 r.			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu

za pośrednictwem

Rady Gminy Włoszakowice

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Poznaniu,
ul. Solna 10, 61-736 Poznań
NIP 7781134985, REGON 000000394

Organ: Rada Gminy Włoszakowice
ul. Kurpińskiego 29, 64-140 Włoszakowice
NIP 6972266160, REGON 411050698

SKARGA

na uchwałę nr XXXVIII/296/2022 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 16 marca 2022 r.
w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania
bezdomności zwierząt na terenie Gminy Włoszakowice (Dz. Urz. Województwa
Wielkopolskiego z 25 marca 2022 r., poz. 2343)

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., art. 50 § 1 p.p.s.a. i art. 53a § 2 i 3 p.p.s.a.

zaskarżam

uchwałę nr XXXVIII/296/2022 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 16 marca 2022 r.
w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności
zwierząt na terenie Gminy Włoszakowice

zarzucając jej

istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 572) polegające na niewypełnieniu upoważnienia ustawowego, poprzez zaniechanie precyzyjnego wskazania w § 11 załącznika do uchwały wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 u.o.z, a także sposobu ich wydatkowania podczas, gdy z przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z. jednoznacznie wynika, że Rada jest zobowiązana do precyzyjnego określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań wraz ze sposobem wydatkowania tych środków.

W związku z powyższym, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

wnoszę o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 11 załącznika do tejże uchwały,

a nadto o:

rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a.

Uzasadnienie

Rada Gminy Włoszakowice uchwałą nr XXXVIII/296/2022 z dnia 16 marca 2022 r. przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Włoszakowice w 2022 roku.

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 638 ze zm.) – dalej określanej skrótem u.o.z. – a w szczególności art. 11a tejże ustawy. Zgodnie z art. 11a ust. 1 u.o.z., rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z., czyli realizację zadania własnego gminy, jakim jest zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie, określa w drodze uchwały, corocznie, do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Stosownie do art. 11a ust. 2 u.o.z. wskazany wyżej program obligatoryjnie powinien obejmować 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.

W świetle treści art. 11 ust. 3 i ust. 3a u.o.z. może zawierać on również plan znakowania zwierząt w gminie, jak również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

W myśl art. 11a ust. 5 u.o.z. niezbędnym elementem omawianego programu jest także wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków.

W § 11 załącznika do zaskarżonej uchwały, Rada Gminy Włoszakowice wskazała, że w budżecie Gminy Włoszakowice na rok 2022 r. zabezpieczono środki w wysokości 60 020,00 zł na realizację zadań wynikających z przyjętego Programu. Zgodnie z treścią wspomnianego paragrafu środki w powyższej kwocie wydatkowane będą na odławianie bezdomnych zwierząt i zapewnienie opieki w Schronisku w kwocie 25 000,00 zł, zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych oraz sterylizację i kastrację zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących w kwocie 10 000,00 zł, usuwanie padłych zwierząt z miejsc publicznych w kwocie 15 000,00 zł, zakup karmy i innych akcesoriów dla zwierząt w kwocie 5 000,00 zł oraz pozostałe działania przewidziane w Programie w kwocie 5 020,00 zł.

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształcił się w ostatnich latach, dominujący aktualnie pogląd, o zaliczaniu uchwał w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt do aktów prawa miejscowego.

Ocena należytego wykonania nałożonego na Radę obowiązku ustawowego w zakresie wskazania w omawianym Programie „sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację” była niejednokrotnie dokonywana przez sądy administracyjne. W dotychczasowych orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, konsekwentnie wyrażany jest pogląd wskazujący na konieczność precyzyjnego określenia w uchwale sposobu wydatkowania środków na realizację Programu. W orzeczeniach tych podkreślano, że upoważnienie ustawowe wynikające z art. 11a ust. 5 u.o.z. nakłada obowiązek wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zarówno wysokości środków finansowych na jego realizację, jak i odrębnego uregulowania sposobu ich wydatkowania.

W przepisie art. 11a ust. 5 u.o.z. ustawodawca użył bowiem sformułowania „program zawiera”, co jednoznacznie wskazuje na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalonego przez organ gminy Programu. Jest więc to norma o charakterze *iuris cogentis* i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale prowadzić musi do wyeliminowania uchybienia z porządku prawnego. Wyraźnie podkreśla się, że 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 zatem rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych osiągnięcie celów programu. Pozostawienie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków narusza treść art. 11a ust. 5 u.o.z.

Tym samym, tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania, przy jednoczesnym skonkretyzowaniu wydatków na poszczególne cele, pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonywanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami. Program powinien rozdzielać środki finansowe na wszystkie usługi i materiały objęte jego zakresem, tak aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano na poszczególne cele.

Jednocześnie, należy zwrócić również uwagę na to, że ustawa przewidując roczny termin obowiązywania programu, wymusza uchwalenie regulacji konkretnych i precyzyjnych.

Przedstawione stanowisko jest uregulowane w orzecznictwie, zob. np. wyroki NSA: z 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, z 06 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 703/20, z 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, a także wyrok WSA w Warszawie z 07 października 2021 r., sygn. akt VIII/SA/Wa 606/21, wyrok WSA w Białymstoku z 07 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 563/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 69/21, wyrok WSA w Łodzi z 14 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 13/21, wyrok WSA w Olsztynie z 31 maja 2022 r., sygn. I SA/Ol 294/22 oraz wyroki SA w Poznaniu: z 23 lutego 2022 r., sygn. IV SA/Po 51/22 i z 25 lutego 2022, sygn. akt IV SA/Po 40/22.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, stwierdzić należy, że treść § 11 załącznika do zaskarżonej uchwały nie spełnia opisanych wymagań. Wprawdzie określono w niej wysokość środków zabezpieczonych w budżecie gminy na realizację wskazanych zadań w kwocie 60 020 zł, a nadto starano się uszczegółowić wydatki na poszczególne cele, jednakże nie jest to wystarczające do uznania, że dotrzymano obowiązujących standardów. Wyodrębnione kwoty powinny dotyczyć bowiem każdego z zadań osobno, tak aby możliwe było ustalenie kwot przeznaczonych na realizację każdego z nich. Przyjęte rozwiązanie nie pozwala jednak na to. Kwota 25 000,00 zł przeznaczona została bowiem łącznie na realizację dwóch celów, tj. odławiania bezdomnych zwierząt i zapewnienia opieki w schronisku (zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt są to dwa odrębne cele określone w art. 11a ust. 2 pkt 1 i 3). Tym samym z treści załącznika nie wynika jaka kwota zostanie przeznaczona na odławianie zwierząt, a jaka na zapewnienie opieki w schronisku. Podobna sytuacja dotyczy kwoty w wysokości 10 000,00 zł przeznaczonej zarówno na zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych, jak i na sterylizację oraz kastrację zwierząt bezdomnych i wolno żyjących kotów. Tak jak w przypadku powyższym, pomimo tego, że zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt wspomniane zadania stanowią odrębne cele określone w art. 11a ust. 2 pkt 4 i 8, nie jest możliwe stwierdzenie jakie środki przeznaczono na sterylizację i kastrację, a jakie na pomoc całodobową w przypadkach zdarzeń drogowych. Kwotę 5 020,00 zł przeznaczono natomiast na pozostałe działania przewidziane w Programie, czyli zarówno na zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim, poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów oraz edukację mieszkańców Gminy Włoszakowice. Kwota ta obejmuje więc realizację co najmniej czterech odrębnych zadań. Podobnie jak w przywołanych wcześniej przypadkach, nie jest możliwe ustalenie jakie kwoty przeznaczono na realizację każdego z tych czterech zadań. Rozwiązanie takie skutkuje

pozostawieniem organowi wykonawczemu nadmiernej swobody w zakresie wydatkowania zabezpieczonych środków, a nadto sprawia, że nie jest możliwe stwierdzenie jakie środki zostaną przeznaczone na konkretne cele, czy podział tych środków jest adekwatny i czy w rzeczywistości realizowane będą wszystkie z zakładanych zadań. Mając to na uwadze, nie można mieć wątpliwości co do tego, że przyjęte w załączniku do uchwały uregulowanie stało w sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z., albowiem nie określało w sposób należyty sposobów wydatkowania wskazanych w uchwale środków finansowych.

Na marginesie należy zauważyć, że faktem jest, iż precyzyjne określenie w ramach omawianego programu wysokości środków przeznaczonych na poszczególne cele może nie być łatwe, ale szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z przyjmowanego programu oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastroczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określeniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z przyjętego programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i określiła pulę przeznaczonych na realizację tego Programu środków finansowych na 2022 r. w kwocie 60 020,00 zł bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów programem przewidzianych (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 01 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 83/21).

Mając na uwadze wykonawczy charakter tej regulacji, który to ze swej istoty wiąże się z powinnością formułowania w akcie wykonawczym norm w sposób jasny, czytelny i dookreślony, przyjąć należy, że § 11 załącznika do zaskarżonej uchwały jest istotnie sprzeczny z prawem, gdyż godzi w standardy legislacyjne dotyczące więzi materialnej między ustawą a aktem podustawowym.

Wobec powyższego, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 11 załącznika do tej uchwały.

Prokurator Okręgowy
w Poznaniu
Michał Smętkowski

W załączeniu:

- 3 odpisy skarg