

Lublin, dnia 16 stycznia 2023 r.

PN-II.40.4.2023

**P.T.
Wójtowie,
Burmistrzowie,
Prezydenci Miast
w województwie lubelskim**

Szanowni Państwo,

w związku z pojawiającymi się nadal wadami prawnymi w zakresie sposobu realizacji upoważnienia przyznanego w art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), niniejszym przedstawiam ponownie poniższe stanowisko.

Zgodnie z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, 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).

Dokonując sądowej kontroli postanowień uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w kontekście naruszenia przepisu art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 1001/17 wywiódł, że: *„W zaskarżonym wyroku trafnie przywołano, iż w Programie w aspekcie wykonania upoważnienia ustawowego z art. 11a ust. 5 Uoz Rada Gminy (...) ograniczyła się wyłącznie do wskazania w załączniku do tego Programu, że na cele związane z wykonywaniem zadań wynikających z Programu przeznaczona jest w 2016 r. kwota 40 tys. zł. Zasadnie jednak sąd pierwszej instancji eksponuje problem zgodnej z prawem realizacji upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 5 Uoz, który wymaga wskazania w Programie zarówno wysokości środków finansowych na jego realizację, jak i odrębnego uregulowania "sposobu ich wydatkowania". Przez "sposób wydatkowania" środków rozumieć bowiem należy nie tylko określenie, na co środki takie zostaną wydane, ale także wskazanie sposobu działania w zakresie ich rozdysponowania. W uchwale pominięto kwestię sposobu ich wykorzystania, przez zestawienie planowanych wydatków i określenie trybu postępowania przy ich wydatkowaniu. To oznacza, że zasadnie sąd wojewódzki ocenił, iż uchwalając Program Rada Gminy nie zrealizowała w pełni upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 Uoz”.*

Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20: *„Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis (tj. art. 11a ust. 5 u.o.z.) 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. (...) Na podstawie art. 11a ust. 5 u.o.z. lokalny prawodawca zobowiązany został, nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań program, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. 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. Jak wynika z § 15 załącznika do uchwały środki finansowe na realizację zadań wynikających z*

*Programu zostały przewidziane w budżecie Miasta [...] w kwocie 110.500 zł (ust. 1), która to kwota miała służyć na realizację wszystkich wymienionych ust. 2 tego paragrafu celów, jednakże bez wskazania konkretnej kwoty, która miałaby zostać przeznaczona na konkretny cel. Pozostawiono zatem organowi wykonawczemu gminy w wykonaniu uchwały nadmierną swobodę w zakresie sposobu wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem środków. Tak, więc wbrew przepisowi art. 11a ust. 5 u.o.z. zaskarżona uchwała nie uregulowała wyczerpująco, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie. (...) Kwestionowany przepis pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z. **Rada nie określiła bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Pozostawiła zatem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu, co sprzeczne jest z istotą cytowanych przepisów. Powyższe nie wyczerpuje określenia "sposobów wydatkowania środków finansowych", o którym mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z., a przez które - jak wskazano - rozumie się konkretne formy wykorzystania środków finansowych i sposoby ich rozdysponowania"** (por. także wyroki NSA: z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 336/20 oraz z dnia 22 września 2020 r., sygn. II OSK 1087/20).*

Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w aktualnym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (por. 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 Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 69/21; wyroki WSA w Warszawie: z 31 stycznia 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2572/19, z 1 grudnia 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 646/21; wyroki WSA w Białymstoku: z 18 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 672/21, z 14 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 769/21, z 29 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 700/22; wyroki WSA w Olsztynie z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Ol, z dnia 3 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Ol, sygn. akt II SA/Ol 46/22; wyrok WSA w Łodzi z 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21; wyrok WSA w Poznaniu: z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 712/22).

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych - jedynie wskazanie wysokości środków finansowych na realizację **każdego z zadań** składających się na treść programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi pełną realizację upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Mając na uwadze powyższe, uprzejmie przypominam o konieczności uchwalania gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zgodnie z przepisami ustawy o ochronie zwierząt.

Nadmieniam, że organ nadzoru przekazywał informację o powyższym stanowisku do gmin pismami z dnia 23 lipca 2021 r., znak: PN-II.40.37.2021 oraz z dnia 20 stycznia 2022 r., znak: PN-II.40.3.2022.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego
/-/
Cezary Widomski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli
/podpisano elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	3961387.9125213.9305059
Nazwa dokumentu	Pismo do gmin - ponowne stanowisko organu nadzoru dot . uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami.pdf
Tytuł dokumentu	Pismo do gmin - ponowne stanowisko organu nadzoru dot . uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami
Sygnatura dokumentu	PN-II.40.4.2023
Data dokumentu	16.01.2023
Skrót dokumentu	0E8C83D471FEBBC9582F25A50AE59D83BFA7F0F8
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	16.01.2023 15:16:32
Podpisane przez	Cezary Widomski; LUW z-ca dyrektora
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego karta

EZD 3.108.84.84.

Data wydruku: 17.01.2023

Autor wydruku: Torbicz Małgorzata (inspektor wojewódzki)