



PROKURATOR REGIONALNY W POZNANIU

ul. Solna 10

61-736 POZNAŃ

tel.: 61 885 29 01; 61 885 29 66; ;

Poznań, 13 grudnia 2021 r.

2021.12.14.

GOK	2007-4.Pa.7.2021	SPD	BO
COPE	RADA GMINY		BO
SCS	WŁOSZAKOWICE		BO
ZDG	16. 12. 2021	L-C	
ŚDS		BSO	
GZK	L.dz. 11340	Podpis	ZP
KZ	IOD	IN	inne:

Cemp
**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**

za pośrednictwem

**Rady Gminy
Włoszakowice**

Skarżący: Prokurator Regionalny w Poznaniu
ul. Solna 10
61-736 Poznań
(Regon: 363850214 NIP 7831738516)

Organ: Rada Gminy
Włoszakowice
ul. Kurpińskiego 29
64-140 Włoszakowice
(Regon: 411050698 NIP: 6972266160)

SKARGA

na uchwałę Nr XXIX/235/2021 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Włoszakowice (Dz.Urz. Województwa Wielkopolskiego z 11 sierpnia 2021 r. poz. 6363).

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 2a i § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.: z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

z a s k a r ż a m

uchwałę Nr XXIX/235/2021 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Włoszakowice.

Uchwale tej zarzucam:

istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 638) polegające na braku określenia w treści § 11 Programu stanowiącego załącznik do uchwały sposobu wydatkowania środków poprzez przeznaczenie łącznej kwoty 52.020.00 zł na realizację wszystkich celów programu, bez ich konkretyzacji z rozbićciem na poszczególne cele i tym samym pozostawienie organowi wykonawczemu gminy całkowitej swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem, co stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej i zawartej w niej granicy swobody regulacyjnej.

W związku z powyższym, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019, poz.2325 ze zm.)

w n o s z ę o:

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

a nadto

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

U z a s a d n i e n i e

Rada Gminy Włoszakowice uchwałą Nr XXIX/235/2021 z dnia 5 sierpnia 2021 r. uchwaliła przyjęcie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Włoszakowice.

Wcześniejsza uchwała w tej kwestii z dnia 30 marca 2021 r. Nr XXVI/206/2021 została wyeliminowana z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego Nr KN-I.4131.1.300.2021.10 z 6 maja 2021 r.

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 638 – dalej określanej jako „u.o.z.”), a w szczególności art. 11a u.o.z. Zgodnie z art. 11 a ust. 1 u.o.z., rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (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. 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, jak również plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3 i ust. 3a u.o.z.).

W myśl natomiast art. 11a ust. 5 u.o.z. 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.

W zaskarżonej uchwale, w § 11 (Rozdział 4. Finansowanie Programu) Programu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXIX/235/2021 z 5 sierpnia 2021 r. Rada Gminy Włoszakowice określiła łączną wysokość środków na realizację uchwalonego programu na kwotę 52.020,00 zł. bez przypisania konkretnych środków na poszczególne zadania określone w Programie.

W § 12 Rozdziału 4 dodano również w sposób ogólny, że „Środki finansowe wydatkowane będą poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.) oraz w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), w związku z realizowaniem programu w części przez Urząd Gminy Włoszakowice oraz w części w związku z powierzeniem zadań innej jednostce samorządu terytorialnego.”

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 do aktów prawa miejscowego.

Ocena należytego wykonania nałożonego na Radę obowiązku ustawowego w zakresie wskazania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt „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 opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”. 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 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 całości, ze skutkiem *ex tunc*.

Lokalny prawodawca zobowiązany został bowiem przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. 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 zatem rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Narusza zatem 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 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 priorytetami.

Przedstawione stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie (wyroki NSA z 22.09.2020 r., sygn. II OSK 1087/20, z 06.07.2020 r., sygn. II OSK 703/20, z 29.07.2020 r., sygn. II OSK 997/20, z 30.07.2019 r., sygn. II OSK 1754/18 oraz wyrok WSA w Warszawie z 07.10.2021 r., sygn. VIII SA/Wa 606/21, wyrok WSA w Białymstoku z 07.10.2021 r., sygn. II SA/Bk 563/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21.04.2021 r., sygn. II SA/Sz 69/21, wyrok WSA w Łodzi z 14.05.2021 r., sygn. II SA/Łd 13/21).

Jak wynika z § 11 (Rozdział 4. Finansowanie Programu) załącznika do uchwały, środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zostały przewidziane w budżecie, w kwocie 52.020,00 zł brutto, która to kwota ma służyć na realizację wszystkich celów programu, jednakże bez wskazania konkretnych kwot, które mogłyby zostać przeznaczone na konkretne cele.

Pozostawiono zatem organowi wykonawczemu gminy (Wójtowi Gminy Włoszakowice) nadmierną swobodę w zakresie sposobu wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem, środków.

Tak więc, wbrew przepisom art. 11a ust. 5 u.o.z., zaskarżona uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie.

Jednocześnie, Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, bowiem nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków. Kwestionowany przepis pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z treścią i celem przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z. Uregulowanie to nie wyczerpuje określenia „sposobów wydatkowania środków finansowych”, przez które – jak wskazano – rozumie się konkretne formy wykorzystania środków finansowych i sposoby ich rozdysponowania.

Faktem jest, że precyzyjne określenie w ramach omawianego programu wysokości środków przeznaczonych na poszczególne cele może być trudne, 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 2021 r. w kwocie 52.020 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 1 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 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, tj. § 11 załącznika do uchwały Nr XXIX/235/2021 z dnia 5 sierpnia 2021 r.

Prokurator Regionalny

Jacek Motawski

Załączniki: 3 odpisy skargi

ZP/RM

