

**UCHWAŁA NR VI/51/19
RADY GMINY OSIE**

z dnia 22 lipca 2019 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu na Uchwałę Nr III/19/19 Rady Gminy Osie z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Osie w 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w zw. z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, 1467 i 1629 oraz z 2019 r. poz. 11 i 934) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę z dnia 19 czerwca 2019 r. Prokuratora Rejonowego w Świeciu dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały Nr III/19/19 Rady Gminy Osie z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Osie w 2019 r., wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Osie.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zwyczajowo przyjęty.

Przewodniczący Rady Gminy

(-) Roman Waśkowski

UZASADNIENIE

Rada Gminy Osie dnia 21 lutego 2019 r. podjęła uchwałę Nr III/19/19 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Osie w 2019 r.

Do Rady Gminy Osie wpłynęła (data wpływu 21.06.2019 r.) skarga Prokuratora Rejonowego w Świeciu z dnia 19 czerwca 2019 r. na wyżej wskazaną uchwałę, wnosząca o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.) organ, którego działanie jest przedmiotem skargi przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania.

W myśl art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym to wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.

W Uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2012 r. (I OPS 3/12 , LEX nr 1225396) sąd stwierdził, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.

W związku z powyższym podjęcie niniejszej uchwały jest konieczne i zasadne.

Osie, dnia 22 lipca 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Świeciu
ul. 10 lutego 9
86-100 Świecie

Organ: Rada Gminy Osie
ul. Dworcowa 6
86-150 Osie
reprezentowana przez
Wójta Gminy Osie

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.) przekazuję skargę Prokuratora Rejonowego w Świeciu z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt PR Pa.15.2019 na uchwałę nr III/19/19 Rady Gminy Osie z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Osie w 2019 r. i wnoszę o jej oddalenie.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Świeciu, w skardze z dnia 19 czerwca 2019 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Osie 21 czerwca 2019 r.) na uchwałę nr III/19/19 Rady Gminy Osie z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Osie w 2019 r., skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości. W skardze zarzucił, że ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa tj. art.11 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, poprzez nie zawarcie w rozdziale 5 zatytułowanym „Finansowanie programu”, w § 13 sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art.11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, poprzez wprowadzenie w rozdziale 4 uchwały zatytułowanym „Edukacja mieszkańców” zapisów stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej. W ocenie Skarżącego zapis § 13 kwestionowanej uchwały nie określa sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Jak wskazał zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem, przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania ukierunkowanych na osiągnięcie celów program. Dlatego też pozostawienie organowi wykonawczemu albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tego sposobu w zawieranych umowach istotnie narusza art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Tylko bowiem powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację program z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia wykonanie

poszczególnych zadań. Użyte przez ustawodawcę określenie „sposób wydatkowania” środków finansowych, w ocenie Prokuratora, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Koniecznym jest co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie, co stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem i określenie jak będą one rozdysponowane. Skarżący podniósł, że w uchwale nie dokonano w ogóle żadnego podziału środków na poszczególne zadania ujęte w programie I nie określono konkretnego sposobu jak będą one rozdysponowane. Określono jedynie podstawę w oparciu, o którą wydatkowane będą środki finansowe tj. zapłata na podstawie faktur wystawionych przez wykonawcę, co nie wyczerpuje określenia „sposób wydatkowania środków finansowych”.

Prokurator podkreślił również, że w art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt ustawodawca nie wskazał jednoznacznej podstawy dla wydania przepisów traktujących o edukacji mieszkańców w związku z szeroko rozumianą opieką nad zwierzętami. W jego ocenie katalog enumeratywnie wymienionych spraw w art. 11a ust. 2 ostatnio cyt. ustawy jest katalogiem obowiązkowym, ale i zamkniętym, dlatego też nie ma możliwości poszerzania go o inne kwestie.

Nie sposób podzielić argumenty podniesione w skardze. Zgodnie z art. 11a ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 z późn. zm.) rada gminy mając na uwadze ciążący na gminie obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

(ust.1) 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.

Program, o którym wyżej mowa, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina. Projekt programu przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) i najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:

- 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
- 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;
- 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Do wójta należy też wykonanie programu, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) do kompetencji wójta należy przygotowanie projektów i wykonywanie uchwał rady gminy.

Przechodząc do zarzutów skargi należy podnieść, że ustawodawca w ustawie o ochronie zwierząt nie zdefiniował pojęcia „sposobu wydatkowania środków”, który powinien znaleźć się w programie, zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Z definicji pojęcia „sposób” zawartej w Słowniku języka polskiego PWN (wydanie internetowe), wynika, że „sposób to określony tryb postępowania, forma wykonania czegoś”. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) , podkreślono, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.(art. 44 ust. 3)

Tak też można rozumieć również obowiązek ustalenia sposobu wydatkowania środków z programu. Rada Gminy wbrew postawionemu w skardze zarzutowi uregulowała w § 13 kwestie związane ze sposobem wydatkowania środków z programu tj. wskazała, że będą one wydatkowane poprzez zlecenie świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych. Ponadto wskazano, że wydatkowanie nastąpi na podstawie faktur przedstawionych przez wykonawcę. Zapis taki jest wystarczający z punktu widzenia przytoczonej wyżej definicji pojęcia „sposób”(gdyż określono tryb i formę wydatkowania środków). Zbędne było powtarzanie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych uchwały, zgodnie z którym wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy, oszczędny i racjonalny. Ustawodawca nie zawarł w art. 11a ust. 2 cyt. ustawy obowiązku przygotowania , w związku z realizacją programu, jego preliminarza wydatków (budżetu), który wskazywałby jednoznacznie jakie przedsięwzięcie określone w programie będzie sfinansowane i w jakiej wysokości. W związku z faktem, że brak jest takiego zapisu trudno jest uznać, że regulacja sposobu wydatkowania środków z programu pozostaje w sprzeczności z jakimkolwiek przepisem w tym art. 11a ust.5 cyt. ustawy.

Przechodząc do drugiego zarzutu, o braku podstaw do ujęcia w programie regulacji dot. edukacji mieszkańców Gminy w zakresie odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji oraz „czipowania”, a także adopcji zwierząt bezdomnych, to należy uznać go za nieuzasadniony. W art. 11a ust. 2 cyt. ustawy poprzez zapis, że program obejmuje „ w szczególności” ustawodawca wskazał przykładową materię jaka w programie powinna być ujęta, dając tym samym możliwość wprowadzenia innego rodzaju regulacji dot. zwierząt bezdomnych. Wbrew twierdzeniu Skarżącego wyliczenie to nie jest enumeratywne.

Orzecznictwo sądów administracyjnych przesądziło, że uchwała o programie, o którym wyżej mowa ma charakter prawa miejscowego. (Por. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II OSK 37/13, z dnia 2 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 3051/15, z dnia 30 marca 2016 r. sygn. akt II OSK 221/16, z dnia 12 października 2016 r. sygn. akt II OSK 3245/14, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2019 r. sygn. akt III SA/Gd 71/19), mimo, że niecała zawarta w niej materia ma taki charakter. Ponieważ katalog regulacji określony w art. 11a nie jest zamknięty Rada Gminy uprawniona była do wprowadzenia w ramach programu przedsięwzięcia obejmującego edukację mieszkańców Gminy w zakresie ochrony zwierząt, która wydaje się jak najbardziej potrzebna z punktu widzenia celu programu (zapis § 13 uchwały, jak się wydaje nie ma charakteru prawa miejscowego).

Istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 119/18). W ocenie Gminy, zarówno określenie sposobu wydatkowania środków z program jak i wprowadzona do niego regulacja w zakresie edukacji mieszkańców Gminy w żaden sposób nie narusza przepisów ustawy o ochronie zwierząt, tym samym nie może być uznana za naruszającą zasady demokratycznego państwa prawa.

Mając powyższe na uwadze wnosi się jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) skarga
- 2) odpowiedź na skargę wraz z odpisem
- 3) uchwała Rady Gminy o upoważnieniu Wójta do udzielenia odpowiedzi na skargę
- 4) akta sprawy