

UCHWAŁA Nr LXI/413/2024
RADY GMINY LELIS
z dnia 29 lutego 2024 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40. z późn. zm.) i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634. z późn. zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1.1. Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce oznaczoną 4024-0.DS.Pa.2.2024 z dnia 26 stycznia 2024 r. na uchwałę Nr LI/341/2023 Rady Gminy Lelis z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis”.

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

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Lelis.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Anna Danuta Dobkowska

Załącznik
do uchwały Nr LXI/413/2024
Rady Gminy Lelis
z dnia 29 lutego 2024 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa**

Skarżący: **Prokurator Prokuratury
Rejonowej w Ostrołęce
ul. Rejtana 4
07-410 Ostrołęka**

Organ: **Rada Gminy Lelis
ul. Szkolna 39
07-402 Lelis**

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.) Rada Gminy Lelis przekazuje skargę Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce na uchwałę nr LI/341/2023 Rady Gminy Lelis z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis” wraz z aktami sprawy i jednocześnie wnosi o:

- 1. Oddalenie skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce na uchwałę nr LI/341/2023 Rady Gminy Lelis z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis”, która wpłynęła do Urzędu Gminy Lelis w dniu 31.01.2024 r.**
- 2. Zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Lelis w dniu 30 marca 2023 r. podjęła uchwałę nr LI/341/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Gminy Lelis” - (dalej jako „uchwała”). Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie dostrzegł uchybień, nie stwierdził nieważności uchwały w całości lub w części. Wobec tego, że w ustawowym terminie nie zostało wydane stosowne rozstrzygnięcie nadzorcze, uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji. Jednocześnie uchwała została podjęta po otrzymaniu w dniu 23.03.2023 r. pozytywnej opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii w Ostrołęce. Opinia została wydana po uwzględnieniu wniesionych przez organ opiniujący sugerowanych uwag, które zostały zawarte w piśmie Powiatowego Lekarza Weterynarii w Ostrołęce nr PIW.ZiOZ.541.12.11.2023 z dnia 13.02.2024 r.

Dnia 31.01.2024 r. do Urzędu Gminy Lelis wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Ostrołęce na ww. uchwałę. W treści wniesionej skargi Prokurator zarzucił:

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt (dalej uoz) oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i uregulowanie w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały odławiania z terenu gminy zagubionych, wałęsających się, pozostawionych bez opieki właściciela zwierząt, podczas gdy przepis ustawy ogranicza odławianie wyłącznie do zwierząt bezdomnych;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego i uregulowania w § 2 ust. 10 załącznika do uchwały, że realizacja zadania w postaci opieki nad wolno żyjącymi kotami polegać będzie na organizacji punktów dokarmiania wolno żyjących kotów i zapewnienie im karmy, a za wykonywane zadania będzie odpowiedzialny Urząd Gminy Lelis, co powoduje, że zapis taki jest zbyt ogólny, a w konsekwencji realizacja określonego zadania będzie nieskuteczna;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego i określenie w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały wspólnej jednej kwoty dla kilku zadań ustawowych, podczas gdy do każdego z zadań powinna być przypisana konkretna przeznaczona na jego realizację;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego i uregulowanie w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, finansowanie jedynie zakupu karmy do dokarmiania wolno-żyjących kotów, co stanowi jedynie fragment zadania programu jakim jest „sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie”;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 11a ust. 5 uoz oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP, polegające na błędnym wyczerpaniu upoważnienia ustawowego przez brak wskazania w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały, kwoty przeznaczonej na realizację zadania programu w postaci „zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym”.

Wskazując na powyższe uchybienia Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Analizując treść uzasadnienia skargi Prokuratora, wątpliwym jest określanie przedstawionych uchybień jako „istotne naruszenie prawa”. Wskazane zarzuty odnoszące się do braku precyzyjności, szczegółowości wybranych zapisów skarżonego aktu, nie mają wpływu na realizowanie celu uchwały, tj. realizację zadania gminy polegającego na zapewnieniu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Lelis. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 11 a ust. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, z późn. zm.) przedmiotowa uchwała podejmowana jest przed radę gminy corocznie do dnia 31 marca. Obecnie prowadzone są prace nad nowym „Programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis”, w którym zostaną uwzględnione powyższe zastrzeżenia, jak i uwagi do projektu uchwały wniesione przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Ostrołęce.

Odnosząc się do konkretnych zarzutów wymienionych w skardze Prokuratora, Rada Gminy Lelis informuje, że:

- Sformułowanie zawarte w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały tj. „odławiania z terenu gminy zagubionych, wałęsających się, pozostawionych bez opieki właściciela zwierząt” stanowi tylko dopełnienie oznaczenia odławiania wyłącznie bezdomnych zwierząt, nie rozszerza realizacji zadania do odławiania innych zwierząt. W art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt znajduje się definicja zwierząt bezdomnych tj. są to 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. Użyte w uchwale Rady Gminy Lelis zapisy nie są sprzeczne z tą definicją, ponieważ jest to podobne nazewnictwo.

- Uregulowanie w § 2 ust. 10 załącznika do uchwały realizacji zadania w postaci opieki nad wolno żyjącymi kotami, polegającego na organizacji punktów dokarmiania wolno żyjących kotów i zapewnienie im karmy oraz określenie odpowiedzialności Urzędu Gminy Lelis, nie powoduje nieskuteczności jego realizacji. Urząd Gminy Lelis wyznacza pracowników odpowiedzialnych za wykonanie zadania, którzy określają częstotliwość i miejsca dokarmiania wolno żyjących kotów, w zależności od pojawiających się zgłoszeń mieszkańców oraz w uzgodnieniu z Sołtysami poszczególnych miejscowości.

- W odniesieniu do określenia w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały wspólnej jednej kwoty dla kilku zadań ustawowych, co do zasady należy się zgodzić przyjmując, że program opieki nad zwierzętami powinien maksymalnie precyzyjnie określać cele i sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań ujętych w tym programie. Tak ogólnie sformułowaną tezę

należy jednak odnosić do faktycznego celu, jakiemu ma służyć wyodrębnienie kwot na poszczególne cele realizowane w ramach przyjętego programu i faktycznej możliwości wydatkowania tychże kwot w kontekście przyjętych zasad zlecenia wykonywania tych zadań przez podmioty zewnętrzne. W praktyce bowiem rzadko zdarza się, aby gmina zlecała każde z zadań realizowanych na podstawie programu różnym podmiotom albo w ramach danego zlecenia wyodrębniała koszty realizacji poszczególnych zadań w odrębnych pozycjach. Znaczna część zadań zleczanych przez gminę, realizowana jest przez jeden podmiot (np. odławianie zwierząt z terenu gminy, sterylizacja i kastracja zwierząt w schronisku, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku) i wynagrodzenie ustalane jest ryczałtowo, w tym również jako jednorazowa opłata z tytułu wykonania wszystkich obowiązków objętych umową, taki sposób wydatkowania nie jest niedopuszczalny. Rozliczanie powyższych usług ryczałtowo powoduje, że na fakturze czy też rachunku wystawionym przez wykonawcę świadczącego usługi nie wyodrębnia się pozycji odpowiadających poszczególnym zadaniom realizowanym w celu wypełnienia zadań określonych w programie opieki nad zwierzętami, a zatem wyodrębnianie środków wydatkowanych na poszczególne cele określone w programie odpowiada w takim przypadku sposobowi rozliczania kosztów świadczenia usług przez wykonawcę. Z tego względu w „Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis” wyodrębniono i uszczegółowiono wydatki na poszczególne zadania realizowane przez Gminę w sposób umożliwiający następczą kontrolę wydatkowania tych środków z uwzględnieniem zasad zlecenia realizacji tych zadań przez wykonawców.

- Uregulowanie w § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, finansowanie zakupu karmy do dokarmiania wolno-żyjących kotów, co stanowi jedynie fragment zadania programu jakim jest „sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie” nie sprawia, że zadanie będzie tylko częściowo realizowane przez Gminę Lelis. Informuję, że w § 5 ust. 4 załącznika do uchwały wskazana jest kwota przeznaczona na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, dotycząca również wolno żyjących kotów. Jednocześnie ww. zadanie realizowane jest poprzez pracowników Urzędu Gminy Lelis, którzy wynagrodzenie za świadczoną pracę otrzymują w ramach stosunku pracy, program nie wyszczególnia wynagrodzenia dla pracowników za realizowanie za sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi. Jednocześnie każda gmina ma indywidualną sytuację w zakresie potrzeb opieki nad zwierzętami. Na terenie Gminy Lelis nie istnieje żaden znaczący problem dotyczący wolno żyjących kotów. Z tych powodów Rada Gminy Lelis nie widziała potrzeby aby tworzyć szczegółowo rozbudowanego programu dla problemu, który nie istnieje. Rada Gminy Lelis miała możliwość wyboru środków jakie zastosuje i przeznaczy na realizację zjawiska występowania wolno żyjących kotów, uznając finansowanie zakupu karmy za dostateczne.

- Brak wskazania w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały, kwoty przeznaczonej na realizację programu w postaci „zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym” wynika, że zadanie będzie realizowane jedynie w przypadku wystąpienia określonych okoliczności. Wobec powyższego Gmina Lelis nie zawarła umowy z właścicielem gospodarstwa rolnego, ujętego w programie, dysponuje tylko jego zgodą. Dlatego brak jest możliwości ustalenia konkretnej kwoty wymaganej do zrealizowania zadania. Jednocześnie

w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały wskazano, że Gmina Lelis dysponuje rezerwą budżetową, która może być wykorzystana do pełnej realizacji przedmiotowego zadania. Odnosnie problemu zwierząt gospodarskich można wskazać również, że przez ostatnie kilkanaście lat nie było takiego problemu na terenie gminy. Rada Gminy Lelis przewidziała miejsce na ewentualny przypadek takiej sytuacji, zabezpieczając poprzez pisemną zgodę właściciela gospodarstwa rolnego, nie widzi jednak potrzeby angażowania nadmiernych środków finansowych, jeżeli na terenie gminy nie są generowane takie wydatki.

Rada Gminy Lelis uchwalając „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Lelis” znajduje się w niekorzystnym położeniu wobec innych organów administracji. Program trzeba układać w ten sposób, aby uwzględnić stanowisko Powiatowego Lekarza Weterynarii, który wnosi liczne uwagi. Następnie taka uchwała ma zostać zaakceptowana w ramach nadzoru Wojewody. Jak się okazuje, obecnie dochodzi kolejny czynnik tj. stanowisko Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce. Trudno jest pogodzić oczekiwania tych podmiotów, które mają różne wytyczne. Powyższa sytuacja oznacza, że Gmina przy tworzeniu takiego aktu prawnego, miałaby niewiele swobody aby dopasować go do swoich lokalnych potrzeb. Redagowania takiego programu nie powinno oznaczać jedynie tworzenia wzorów takiej uchwały, powszechnie akceptowalnych na terenie kraju, wyłącznie pod kątem literalności zapisów ustawowych. Zdaniem Rady Gminy Lelis należy pozostawić samorządowi więcej swobody w tym zakresie. Uchwała Rady Gminy Lelis nie zawiera sprzeczności z prawem, skarga Prokuratora dotyczy szczegółów nieistotnych dla całości przedmiotowego zadania.

Mając na uwadze powyższe, Rada Gminy Lelis wnosi jak na wstępie.