

**UCHWAŁA NR LXXVIII/443/23
RADY GMINY WIDAWA**

z dnia 31 stycznia 2023 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na uchwałę Nr LXII/345/22 Rady Gminy Widawa z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku”

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) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, poz. 655, poz. 1457 i poz. 1855) Rada Gminy Widawa uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Widawa wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi odpowiedź na skargę na uchwałę Nr LXII/345/22 Rady Gminy Widawa z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku”.

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

§ 3. 1. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Widawa.

2. Upoważnia się Wójta Gminy Widawa do występowania w sprawie ze skargi, o której mowa w § 1, w imieniu Rady Gminy Widawa przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Sławomir Stępnik

Załącznik do uchwały Nr LXXVIII/443/23

Rady Gminy Widawa

z dnia 31 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

ul. Piotrkowska 135

90-434 Łódź

Organ:

Rada Gminy Widawa

Rynek Kościuszki 10

98-170 Widawa

NIP 831-11-27-385

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Łasku

ul. Przemysłowa 5

98-100 Łask

**ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ WNIESIONĄ
W TRYBIE ART. 50 USTAWY PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI
ADMINISTRACYJNYMI**

***na uchwałę Nr LXII/345/22 Rady Gminy Widawa z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia
„Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na
terenie Gminy Widawa w 2022 roku”***

Działając na podstawie art. 54 §2 ustawy o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329) związku z wniesioną w dniu 2 stycznia 2023 roku (data wpływu) skargą przez Wojewodę Łódzkiego na uchwałę Nr LXII/345/22 Rady Gminy Widawa z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku”, Rada Gminy Widawa wnosi o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

Skargą wniesioną w dniu 2 stycznia 2023 roku Wojewoda Łódzki zaskarżył Uchwałę Rady Gminy Widawa Nr LXII/345/22 Rady Gminy Widawa z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku” w całości. Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie prawa, polegające na obrazie przepisów art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz:

- 1) art. 11a ust. 7 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) poprzez zaniechanie konsultacji z właściwym powiatowym lekarzem weterynarii, organizacjami społecznymi działającymi na obszarze gminy, których statutowym celem jest ochrona zwierząt oraz dzierżawcami lub zarządcami obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy;
- 2) art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) poprzez niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji określenie w sposób niedostateczny w § 19 załącznika do zaskarżonej uchwały - sposobu wydatkowania środków na realizację Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to jest:
 - a) braku precyzyjnego wskazania środków na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt stanowiące niepełne i nieprawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego,
 - b) braku wskazania środków na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt stanowiące niepełne i nieprawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego;

3) art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) poprzez niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji określenie w sposób niedostateczny w § 15 załącznika do zaskarżonej uchwały - sposobu wydatkowania środków na realizację Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi poprzez wskazanie ogólnej kwoty przeznaczenia środków finansowych na realizację zadania i nieprecyzyjnego określenia warunków jej rozdysponowania stanowiące niepełne i nieprawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego.

Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zwanej dalej ustawą, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. W myśl art. 11a ust. 1 ustawy, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 11a ust. 2 ustawy, 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.

Stosownie do art. 11a ust. 7 ustawy projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) 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.

Natomiast zgodnie z ust. 8 podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

W dniu 5 stycznia 2023 roku Komisja Skarg, Wniosków i Petycji szczegółowo zapoznała się z treścią skargi oraz wysłuchała wyjaśnień pracownika, który opracował projekt uchwały w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku”. W wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego ustalono, iż dopełniony został obowiązek wynikający zapisów zawartych w art. 11a ust. 7 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572). Niemniej jednak informacja w powyższej kwestii nie została zawarta w zapisach zaskarżonej uchwały. Ustalono, iż dniu 22 lutego 2022 roku projekt uchwały w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku” wraz z pismem przewodnim został przekazany do:

- 1) Koła Łowieckiego Nr 44 „Darz Bór”;
- 2) Koła Łowieckiego Nr 65 „Jeleń”;
- 3) Koła Łowieckiego Nr 30 „Borsuk”;
- 4) Koła Łowieckiego Nr 14 „Leśnik”;
- 5) Koła Łowieckiego Nr 28 „Przepiórka”;
- 6) Koła Łowieckiego Nr 18 „Rolnik”;
- 7) Koła Łowieckiego Nr 40 „Rosomak”

czyli wszystkich zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy Widawa oraz do:

- 1) Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami z siedzibą w Zduńskiej Woli;
- 2) Fundacji Ratujemy Zwierzęta w Potrzebie Stowarzyszenie „Zwierzoluby” z siedzibą w Rososzy
czyli organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, których zasięg działania obejmuje obszar gminy Widawa,
a także do Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Łasku.

Powyżej wymienione podmioty wyraziły „milczącą zgodę” (brak jakichkolwiek uwag w ustawowym terminie) jedynie uzyskano pozytywną opinię Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Łasku (Pismo Znak: PIW.Zdr.533.3.2022 z dnia 1 marca 2022 r., które wpłynęło do Urzędu Gminy w Widawie w dniu 18 marca 2022 r.) oraz Koła Łowieckiego „Rosomak” (Pismo z dnia 23 lutego 2022 r.). Ponadto informacja o tym, iż „Program został opracowany przy współudziale i uzgodniony z instytucjami i organizacjami wymienionymi w art. 11a ust. 7 przedmiotowej ustawy” została zawarta w uzasadnieniu do uchwały.

Wobec powyższego zarzut naruszenia art. 11a ust. 7 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572) poprzez zaniechanie konsultacji z właściwym powiatowym lekarzem weterynarii, organizacjami społecznymi działającymi na obszarze gminy, których statutowym celem jest ochrona zwierząt oraz dzierżawcami lub zarządcami obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy należy uznać za bezzasadny.

Należy także zauważyć, że kwestia ta nie budziła wątpliwości organu nadzoru po podjęciu uchwały, nie zostało w tym zakresie wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności, a sama uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Dowód:

- 1) *Pisma przewodnie zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy Widawa wraz z dowodem nadania,*
- 2) *Pisma przewodnie do organizacji społecznych wraz z dowodem nadania,*
- 3) *Pismo przewodnie do Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Łasku wraz z dowodem nadania,*
- 4) *Pismo Znak: PIW.Zdr.533.3.2022 z dnia 1 marca 2022 r. Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Łasku,*

Odnosząc się z kolei do zarzutu dotyczącego braku precyzyjnego wskazania środków na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt stanowiące niepełne i nieprawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego, należy także uznać, iż jest on bezzasadny gdyż, jak wynika z przepisów prawa i co również wskazano w uzasadnieniu do przedmiotowej skargi „Obowiązkowe elementy programu, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 mogą zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt” (art. 11a ust. 4 ustawy).

Rada Gminy Widawa w „Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku” w §6 pkt. 1 przyjęła, iż zapewnienie schronienia zwierzętom bezdomnym oraz realizację zadań takich jak odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów powierza schronisku, z którym została zawarta stosowna umowa.

W § 6 Umowy Nr RFB.102.2021 zawartej w dniu 27 grudnia 2021 roku, na skutek przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przyjęto odrębną wycenę za:

- pobyt i utrzymanie jednego zwierzęcia w placówce (za każdą rozpoczętą dobę),
- odłowienie, dostarczenie do schroniska, oznakowanie i sterylizację jednego zwierzęcia.

Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt dotyczy tylko zwierząt bezdomnych odłowionych, które trafiły do schroniska i odbyły kwarantannę. Co do zasady szacuje się, iż takich zwierząt jest około 5 szt. rocznie. Pozostałe zwierzęta, które przebywają w schronisku są już wysterylizowane (wykastrowane). Ponadto usługa obejmuje odłowienie, dostarczenie do schroniska, oznakowanie i sterylizację jednego zwierzęcia i jest to opłata uiszczana jednorazowo za jedno zwierzę. Dlatego też nie jest możliwe wyodrębnienie konkretnej kwoty.

W ramach przedmiotu umowy przewidziane też jest poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Umowa nie wycenia osobno tej czynności, jest ona zawarta w stawce dziennej za pobyt i utrzymanie jednego zwierzęcia w placówce. Osobne wycenianie każdej wykonywanej przez schronisko dla zwierząt czynności nie jest zasadne i doprowadziłoby do znacznego podwyższenia ceny usługi.

Dowód:

5) *Umowa Nr RFB.102.2021 z dnia 27 grudnia 2021 roku,*

Należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. 1634, poz. 1692, poz.1725, poz.1747, poz. 1768, poz. 1964, poz. 2414) 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.

Taki sposób podziału przedmiotu zamówienia – na jednorazową opłatę za odłowienie zwierzęcia i wykonanie niezbędnych czynności z nim związanych oraz ustalenie stawki dziennej za pobyt zwierzęcia i podejmowane podczas jego pobytu w schronisku czynności, jest zasadny i zgodny z art. 44 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, wracając do zarzutu dotyczącego braku wskazania środków na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt należy także wskazać zapis § 19 pkt. 3 „Programu” – reklama psów przeznaczonych do adopcji – 1.000,00 zł.

Zatem nie jest zasadny zarzut niepełnego i nieprawidłowego zrealizowania upoważnienia ustawowego.

Rozdział 7 „Finansowanie Programu” w § 19 „Programu” precyzuje także, iż na zakup karmy dla psów adoptowanych przeznaczona jest kwota 5 000 zł, a § 15 ust. 1 pkt 3, stanowi, iż „każdy mieszkaniec gminy, który dokona adopcji psa wskazanego przez gminę ze schroniska, w którym przebywają psy z terenu gminy Widawa, będzie sukcesywnie otrzymywał karmę dla adoptowanego psa, którą zakupi gmina za kwotę nie większą niż 1 000,00 zł. Adopcja psa powinna być przeprowadzona zgodnie z regulaminem adopcji znajdującym się w schronisku”.

Dodatkowo nadmienić należy o tym, iż gmina przeznaczyła również kwotę w wysokości 10 000 złotych na prowadzenie akcji zachęcającej właścicieli psów i kotów do wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji. Z informacji przekazanych przez pracownika, który zajmował się realizacją „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2002 roku” wynika, iż w ramach zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie naszego samorządu mieszkańcy gminy skorzystali z bezpłatnej sterylizacji i kastracji przysparzając zwierzęta blakające się po terenie gminy Widawa. Wiele osób również zdecydowało się przysparzać bezdomne zwierzę w zamian za otrzymaną karmę lub też dokarmiać koty wolno żyjące.

Stosownie do art. 11a ust. 5 ustawy, 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 orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym 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 (por. wyroki NSA: z 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20, z 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, wyrok WSA w Poznaniu z 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Po 504/20, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie nsa.gov.pl, dalej: "CBOSA", wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r., IV SA/Po 796/22).

Należy jednak zwrócić uwagę, iż w stanach faktycznych przywołanych spraw, np. sprawy IV SA/Po 796/22 toczącej się przed WSA w Poznaniu, wskazano jedną kwotę na realizację wszystkich celów programu bez ich konkretyzacji z rozbiorem na poszczególne cele i tym samym pozostawienie organowi wykonawczemu gminy całkowitej swobody w zakresie wydatkowania środków zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem.

Taka sytuacja nie ma miejsca w stanie faktycznym niniejszej sprawy. Rada Gminy Widawa w rozdziale 7 „Finansowanie Programu” § 19 „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Widawa w 2022 roku” wskazała jakie działania będą finansowane w ramach programu i jakie kwoty zostały przeznaczone na poszczególne z tych działań.

W doktrynie i orzecznictwie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101 102). Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku.

Jednakże w przypadku skarżonej uchwały nie można mówić o istotnym naruszeniu prawa tj. art. 11a ust. 5 ustawy, albowiem uchwała określa konkretną wysokość środków przeznaczonych na konkretne cele, a co za tym idzie wskazuje sposób wydatkowania tych środków na realizację poszczególnych celów Programu. Nawet jeśli przyjąć pewne niedociągnięcia, to wyeliminowanie uchwały w całości z obrotu prawnego należy uznać za przesadną reakcję prawną. Niemniej jednak przychylając się do stanowiska Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi Program na kolejny rok zostanie doprecyzowany i uporządkowany zostanie określenie jego finansowania tak, aby było bardziej czytelne. Ponadto zostanie również zawarta informacja dotycząca przeprowadzonych konsultacji z podmiotami wskazanymi w art. 11a ust. 7 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572).

Reasumując skarżona uchwała została podjęta w wyniku realizacji ustawowego upoważnienia z zachowaniem stosownej procedury oraz spełnia wszystkie wymogi przepisów ustawy.

Wobec powyższego Rada Gminy Widawa wnosi jak we wstępie.