

**UCHWAŁA NR XXXVII.237.21
RADY GMINY RAWA MAZOWIECKA**

z dnia 30 grudnia 2021 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi Prokuratora Rejonowego w Rawie Mazowieckiej wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) oraz art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z 2020 r. poz. 2299 i 2320, z 2021 r. poz. 54, 159 i 1598) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargę złożoną przez Prokuratora Rejonowego w Rawie Mazowieckiej na uchwałę Rady Gminy Rawa Mazowiecka nr XXX.194.21 z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rawa Mazowiecka w 2021 roku wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, stanowiącą Załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Wójta Gminy Rawa Mazowiecka do:

- 1) udzielenia odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1 oraz do przekazania jej wraz z aktami sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi;
- 2) reprezentowania Rady Gminy Rawa Mazowiecka w sprawie skargi, o której mowa w § 1, w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi, a także do udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz reprezentowania Rady Gminy Rawa Mazowiecka w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Gminy

Katarzyna Klimek

Załącznik do uchwały Nr XXXVII.237.21
Rady Gminy Rawa Mazowiecka
z dnia 30 grudnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Rawie
Mazowieckiej
ul. Kościuszki 17
96-200 Rawa Mazowiecka

Organ: Rada Gminy Rawa Mazowiecka
Al. Konstytucji 3 Maja 32
96-200 Rawa Mazowiecka

Sygn. Prok. Rej.: 4200-0.Pa 5.2021
Nasz znak: ROIS-RG.0711.11.2021

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), w związku ze skargą z dnia 7 grudnia 2021 r. złożoną przez Prokuratora Rejonowego w Rawie Mazowieckiej w dniu 10 grudnia 2021 r. (data wpływu do Urzędu Gminy Rawa Mazowiecka) na uchwałę Rady Gminy Rawa Mazowiecka nr XXX.194.21 z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rawa Mazowiecka w 2021 roku, przekazuję w załączeniu skargę i wnoszę o jej oddalenie w części, tj. w odniesieniu do zarzutów podniesionych w punkcie 1) petitum skargi.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 7 grudnia 2021 r. (data wpływu do Rady Gminy Rawa Mazowiecka 10 grudnia 2021 r.) Prokurator Rejonowy w Rawie Mazowieckiej wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Rawa Mazowiecka nr XXX.194.21 z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rawa Mazowiecka w 2021 roku w części, tj. w odniesieniu do § 13 załącznika do tej uchwały.

Zaskarżając powyższe postanowienie uchwały Rady Gminy Rawa Mazowiecka Skarżący zarzucił naruszenie:

- 1) art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638) poprzez ustalenie jedynie częściowego i wybiórczego wskazania wysokości środków

finansowych przeznaczonych na realizację Programu opieki nad zwierzętami w odniesieniu do:

- a) określonego w § 13 pkt 1 załącznika do uchwały Rady Gminy zadania zakupu karmy dla bezdomnych kotów, stanowiącego w ocenie Skarżącego jedynie fragment zadania Programu, jakim jest „sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie”;
 - b) połączenia w § 13 pkt 2 załącznika do uchwały Rady Gminy zaplanowanych wydatków na realizację zadania całodobowej opieki weterynaryjnej oraz sterylizacji bądź kastracji zwierząt;
 - c) zaniechania wskazania konkretnych kwot przeznaczonych na realizację zadań priorytetowych Programu wskazanych w § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały, a to: poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt tj. adopcja; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt; usypianie ślepych miotów; elektroniczne znakowanie (czipowanie zwierząt), zwłaszcza psów;
- 2) art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie w § 13 pkt 5 załącznika do uchwały Rady Gminy Rawa Mazowiecka, że środki finansowe na realizację zadania zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich będą ponoszone w przypadku uchylenia się od obowiązku finansowania tych kosztów przez dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierząt, do czasu wyegzekwowania ich od zobowiązanego podmiotu lub uzyskania dochodów ze sprzedaży zwierząt, podczas gdy żaden przepis ustawy nie pozwala na obciążenie kosztami właściciela zwierzęcia, a nadto zgodnie z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy o ochronie zwierząt koszty realizacji programu ponosi gmina.

Skarga zasługuje jedynie na częściowe uwzględnienie w zakresie punktu 2 poniżej.

1. Uzasadniając podniesienie zarzutu nieważności § 13 załącznika do uchwały Rady Gminy Rawa Mazowiecka nr XXX.194.21 z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rawa Mazowiecka w 2021 roku Skarżący wskazał, że w § 4 ust. 2 załącznika do tej uchwały określono zadania priorytetowe, określając je w sposób następujący:
 - 1) *ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez obowiązkową kastrację albo sterylizację zwierząt w schroniskach oraz finansowanie sterylizacji/kastracji zwierząt z terenu gminy Rawa Mazowiecka;*
 - 2) *poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt tj. adopcja;*
 - 3) *zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Rawa Mazowiecka, poprzez umieszczenie ich w schronisku;*
 - 4) *sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie;*
 - 5) *odławianie bezdomnych zwierząt;*
 - 6) *zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;*
 - 7) *usypianie ślepych miotów;*
 - 8) *wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;*
 - 9) *elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt, zwłaszcza psów.*

Jednocześnie w § 13 załącznika do uchwały organ stanowiący Gminy określił następujące zasady finansowania Programu:

Środki finansowe wydatkowane będą w następujących wysokościach:

- 1) *na realizację zadania zakupu karmy dla bezdomnych kotów w wysokości nie większej niż 1000 zł na rok 2021;*
- 2) *na realizację zadania zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej oraz sterylizacji bądź kastracji zwierząt w wysokości 29 000 zł;*
- 3) *na realizację zadania odławiania bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Rawa Mazowiecka i dostarczenie ich do schroniska w wysokości 39 000 zł;*
- 4) *na realizację zadania zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Rawa Mazowiecka w wysokości 290 000 zł, w tym:*
 - a) *150 000 zł - koszty opieki w schronisku przyjętych w 2021 r. szczeniąt i suk ze szczeniakami oraz pozostających na utrzymaniu Gminy Rawa Mazowiecka psów odłowionych w latach poprzednich a przekazanych w drodze przetargu pod opiekę Przedsiębiorstwa Wielobranżowego Perro,*
 - b) *140 000 zł - kwota na opiekę nad odłowionym z terenu gminy Rawa Mazowiecka w 2021 r. zwierzętami, nad którymi opiekę będzie sprawowała wyłoniona w drodze przetargu Fundacja "Centrum Ochrony Środowiska";*
- 5) *na realizację zadania zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - w wysokości poniesionych kosztów: transportu, utrzymania i koniecznego leczenia - 2000 zł, w przypadku uchylecia się od obowiązku finansowania tych kosztów przez dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierząt, do czasu wyegzekwowania ich od zobowiązanego podmiotu lub uzyskania dochodów ze sprzedaży zwierząt.*

W ocenie Skarżącego regulacje zacytowanego powyżej § 13 załącznika do uchwały w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rawa Mazowiecka w 2021 roku pozostają w sprzeczności z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt i że naruszenie postanowień przepisu stanowiącego upoważnienie do przyjęcia regulacji § 13 załącznika do uchwały ma charakter istotny. Naruszenie to miałyby polegać na zaniechaniu wskazania w uchwale bądź załączniku do uchwały konkretnych kwot przeznaczonych na poszczególne zadania realizowane na podstawie tego Programu.

Ze stanowiskiem powyższym nie sposób się zgodzić z przyczyn następujących:

- 1) W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że:
 - a) *„Precyzyjne określenie w ramach programu wysokości środków przeznaczanych 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 nastręczać nadmiernej trudności.”* (tak WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 października 2021 r., II SA/Bk 563/21);
 - b) *„Przez określenie sposobu wydatkowania środków finansowych należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Koniecznym jest więc dokonanie przez lokalnego prawodawcę co najmniej podziału środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem) i określenie, jak będą*

one rozdysponowywane.” (tak WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 15 września 2021 r., II SA/Bd 753/21);

c) *„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, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.”* (tak WSA w Łodzi z dnia 25 sierpnia 2021 r., II SA/Łd 535/21).

2) Z przykładowo przytoczonymi powyżej tezami należy się co do zasady zgodzić przyjmując, że program opieki nad bezdomnymi zwierzętami winien maksymalnie precyzyjnie określać cele i sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań ujętych w tym programie. Tak ogólnie sformułowaną tezę należy jednak odnosić każdorazowo do faktycznego celu, jakiemu ma służyć wyodrębnienie kwot na poszczególne cele realizowane w ramach przyjętego programu i faktycznej możliwości kontroli 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 aby w ramach danego zlecenia wyodrębniała koszty realizacji poszczególnych zadań w odrębnych pozycjach. Przyjęte w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.), jak i w poprzedzającej ją ustawie z 29 stycznia 2004 r., zasady szacowania wartości zamówienia powodują, że znaczna część zadań zleczanych na podstawie tej ustawy jest realizowana przez jeden podmiot (np. odłapywanie zwierząt z terenu gminy, sterylizacja i kastracja zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów, całodobowa opieka nad zwierzętami bezdomnymi) i wynagrodzenie ustalane jest ryczałtowo, w tym również jako jednorazowa opłata z tytułu wykonania wszystkich obowiązków objętych umową (zasada blokowania wydatków). Taki sposób wydatkowania środków nie jest niedopuszczalny, co wynika również z informacji pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli¹. Rozliczanie powyższych usług ryczałtowo powoduje, że na fakturze czy też rachunku wystawianym 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 Rawa Mazowiecka w 2021 r. 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 wyłonionych w wyniku przeprowadzanych postępowań w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych lub w innych trybach w odniesieniu do zamówień, w których wartość przedmiotu

¹ Informacja o wynikach kontroli NIK LBI.430.004.00.2016 z 01.06.2016 r.

<https://www.nik.gov.pl/plik/id,5160,vp,6685.pdf>, Informacja o wynikach kontroli NIK LBI-4101-13-00/2012 z 07.06.2013 r. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11233,vp,13582.pdf>.

zamówienia nie osiągała progów obligujących do stosowania przepisów tej ustawy. Wobec powyższego wydatki na cele określone w Programie zostały określone w sposób następujący:

- a) wydatki 1000 zł, cel sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie zadanie realizowane przez sołtysów;
 - b) wydatki 29 000 zł, cel zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz finansowanie sterylizacji/kastracji zwierząt z terenu gminy Rawa Mazowiecka; zadanie realizowane przez Gabinet Weterynaryjny Mirosław Charążka Lubania 93, 96-208 Lubania;
 - c) wydatki 39 000 zł, cel odławianie bezdomnych zwierząt, zadanie realizowane przez P.P.H.U. DREWBUD Kazimierz Budek, Komorów 15, 96-214 Cielądz;
 - d) wydatki 150 000 zł, cel zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom (szczenięta i suki ze szczeniakami) z terenu gminy Rawa Mazowiecka, poprzez umieszczenie ich w schronisku, poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt tj. adopcja, ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez obowiązkową kastrację albo sterylizację zwierząt w schroniskach, usypianie ślepych miotów, elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt, zwłaszcza psów - zadanie realizowane przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe PERRO Marzena Golańska Zamienie ul. Leśna 23, 05-300 Mińsk Mazowiecki prowadzące schronisko w Małe Boże 7a, 26-804 Stromic;e)
 - e) wydatki 140 000 zł, cel zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Rawa Mazowiecka, poprzez umieszczenie ich w schronisku, poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt tj. adopcja, ograniczanie populacji bezdomnych zwierząt poprzez obowiązkową kastrację albo sterylizację zwierząt w schroniskach, usypianie ślepych miotów, elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt, zwłaszcza psów - zadanie realizowane przez Fundacją "Centrum Ochrony Środowiska" z siedzibą ul. Dąbrowskiego 18, 05-190 Nasielsk, prowadząca schronisko Chrcynno 142, 05-190 Nasielsk;
 - f) wydatki 2000,00 zł, cel wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich zadanie realizowane przez gospodarstwo rolne Pana Jarosława Siudzińskiego, prowadzone w miejscowości Kuczyna działka nr 150/1 gmina Cielądz.
2. Odnosząc się z kolei do zarzutów dotyczących wprowadzenia w § 13 pkt 5 załącznika do Programu rozwiązania polegającego na nałożeniu obowiązku ponoszenia przez właściciela zwierząt gospodarskich kosztów finansowania pobytu tych zwierząt w wyznaczonym gospodarstwie należy przyznać, że użycie zwrotu: „[...]w przypadku uchylecia się od obowiązku finansowania tych kosztów przez dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierząt, do czasu wyegzekwowania ich od zobowiązanego podmiotu lub uzyskania dochodów ze sprzedaży zwierząt” nie znajduje uzasadnienia w kontekście upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały w sprawie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawartego w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Tym samym skarga jest uzasadniona w odniesieniu do zacytowanego powyżej fragmentu postanowienia § 13 pkt 5 załącznika do Programu.

Wobec powyższego wnosimy, jak na wstępie.

Jednocześnie, w przypadku stwierdzenia nieważności załącznika do ww. uchwały w uwzględnieniu niektórych bądź nawet wszystkich zarzutów sformułowanych w skardze, wskazuję, że uchwała bez kwestionowanych postanowień może funkcjonować w obrocie prawnym.

Załączniki:

- *zaświadczenie o wyborze na stanowisko Wójta Gminy Rawa Mazowiecka;*
- *wyciąg z protokołu sesji Rady Gminy Rawa Mazowiecka obejmujący ślubowanie złożone przez Wójta Gminy Rawa Mazowiecka;*
- *dwa egzemplarze skargi Prokuratora Rejonowego w Rawie Mazowieckiej;*
- *dwa egzemplarze odpowiedzi na skargę.*

UZASADNIENIE

W dniu 10.12.2021 r. do Rady Gminy Rawa Mazowiecka wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Rawie Mazowieckiej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi na uchwałę Rady Gminy Rawa Mazowiecka nr XXX.194.21 z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Rawa Mazowiecka w 2021 roku.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi organ - którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi - przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W świetle powyższego zasadne jest przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.