

Solec Kujawski, 12.12.2023 r.

Pani
Alicja Żaguń
Radny Rady Miejskiej
w Solcu Kujawskim

W związku z Pani interpelacją z dnia 28.11.2023 r. w załączeniu przesyłam odpowiedź
Burmistrza Solca Kujawskiego.

Przewodniczący
Rady Miejskiej

mgr Bartłomiej Czaki

BURMISTRZ
MIASTA KULIAWSKIEGO

Solec Kujawski, dnia 11 grudnia 2023 r.

Sz.P.

Alicja Żaguń

Radna Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim

OPr. 050.14.2023 ✓

W odpowiedzi na Pani interpelację z dnia 27 listopada 2023 r. przedkładam opinię prawną radcy prawnej Małgorzaty Szalewskiej. Jednocześnie wyjaśniam, że przywoływany przykład Torunia odnosił się do podjętej, w ramach procedowanego tam budżetu obywatelskiego na rok 2024, decyzji o odrzuceniu projektu Kociniec – Koci sierociniec, z uzasadnieniem „Miasto zapewnia opiekę nad zwierzętami bezdomnymi poprzez Miejskie Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt. Nieracjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.”(https://www.torun.pl/pl/budzet-obywatelski-2024-ws-o?order=field_numer_projektu&sort=desc)

z up. BURMISTRZA

Barbara Białkowska
Zastępca Burmistrza

OPINIA PRAWNA

Zadania gminy z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi jako zadania podejmowane w ramach budżetu obywatelskiego;

Zagadnienie: czy przedmiotem zadania procedowanego w ramach budżetu obywatelskiego może być dokarmianie kotów wolnożyjących i/lub zapewnienie im schronienia poprzez rozmieszczenie na terenie gminy „domków dla kotów”.

Odpowiedź: *opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie stanowi zadanie własne gminy, będące obligatoryjnym elementem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt i jako takie nie może być przedmiotem konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego.*

Podstawa prawna: Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

1) Istota budżetu obywatelskiego:

Zgodnie z art. 5a ust. 3 i 4 usg budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że budżet obywatelski służy angażowaniu mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które zadania publiczne w określonym roku budżetowym powinny zostać zrealizowane, a co za tym idzie – sfinansowane ze środków publicznych. W literaturze przedmiotu budżet obywatelski najczęściej definiowany jest w ujęciu funkcjonalnym, jako

forma współdziałania mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych. Bywa on także przedstawiany jako forma współuczestniczenia mieszkańców gminy, dzielnicy, osiedla lub sołectwa w projektowaniu lokalnych wydatków. W ten sposób zapewnia on mieszkańcom prawo do podejmowania wiążących decyzji co do tworzenia części budżetu i określania jego wydatków. Zdaniem B. Jaworskiej-Dębskiej jego istotą jest możliwość decydowania przez mieszkańców o mieszczących się w perspektywie jednorocznej (czyli roku budżetowego) zadaniach publicznych należących do zakresu działania danej jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być w danym roku finansowane ze środków publicznych (B. Jaworska-Dębska, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 60.) W ocenie M. Augustyniak budżet obywatelski polega na przyznaniu mieszkańcom wspólnoty lokalnej możliwości przeznaczenia środków publicznych (środków pochodzących z budżetu danej jednostki) na realizację zadań uznanych przez tych mieszkańców za istotne. Pula środków wyodrębnionych w budżecie danej jednostki powinna zostać jednoznacznie określona, tak by mieszkańcy mogli zgłaszać propozycje wydatków przez przygotowanie konkretnych projektów, precyzyjnie określonych i wycenionych (Augustyniak M., (2014) *Budżet partycypacyjny jako instrument uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym - wnioski i postulaty* [w:] *Niżnik-Dobosz I., (red.), Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Difin).

2) Opieka nad zwierzętami bezdomnymi jako zadanie własne gminy:

Zgodnie z art. 11 uoz, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Sposób uregulowania zakresu tego zadania ulegał na przestrzeni lat (1997-2023) istotnej ewolucji. Początkowy, dość lakoniczny zapis przytoczony powyżej został sprecyzowany poprzez dodanie do ustawy art. 11a. Przepis ten, dodany do ustawy w 2002 r., w swym pierwotnym brzmieniu stanowił, że „1. Rada gminy może w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt obejmujący w szczególności: 1) sterylizację albo kastrację zwierząt, 2) poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt, 3) usypianie ślepych miotów. 2. Koszty realizacji programu, o którym mowa w ust. 1, ponosi gmina.” Jak wynika z treści tego przepisu, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi miał pierwotnie charakter fakultatywny, a jego

treść obejmowała zaledwie trzy elementy składające się na zakres zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt: 1) sterylizację albo kastrację zwierząt, 2) poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt, 3) usypianie ślepych miotów. Stan ten uległ daleko idącej zmianie w 2012 r., na skutek kolejnej nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 11a ust. 1 uoz „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.” Przede wszystkim od 2012 r. program opieki nad zwierzętami stał się obligatoryjną formą realizacji zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Ustawodawca *expressis verbis* powiązał coroczny obowiązek uchwalenia programu ze zdefiniowanym w art. 11 uoz zadaniem gminy w tym zakresie. W ust. 2 art. 11a został przez ustawodawcę szczegółowo określony zakres programu. Zgodnie z tym przepisem (w brzmieniu nadanym w 2012 r.) „Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 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. Ponadto ustawodawca wprowadził do ustawy regulacje zgodnie z którymi – 1) 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, 2) Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), 3) Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Kolejna zmiana analizowanego przepisu (art. 11a uoz) dokonana została w 2017 r. i polegała, przede wszystkim, na poprzedzeniu wyliczenia elementów programu, określonych w art. 11a ust. 2 uoz, zwrotem „w szczególności”. Ponadto dodano ust. 3a, zgodnie z którym „Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.”

W ten sposób ukształtowana została obowiązująca w chwili obecnej koncepcja normatywna zadania gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Kluczowym instrumentem realizacji tego zadania jest obowiązek uchwalenia corocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, na który składają się elementy obligatoryjne *expressis verbis* wymienione w art. 11a ust. 2 i 5 uoz, oraz elementy fakultatywne (art. 11a ust. 3 i 3a uoz). W zakresie elementów obligatoryjnych, rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie (Wyrok WSA w Rzeszowie z 11.05.2023 r., II SA/Rz 1470/22, LEX nr 3579166). Uzasadniając konieczność wprowadzenia zmian do systemu prawnego opieki nad zwierzętami bezdomnymi ustawodawca wskazywał na wymogi humanitarnego traktowania zwierząt, z jednej strony, z drugiej na stwierdzone w praktyce nieprawidłowości w realizacji przez gminy przekazanych im w tym zakresie zadań. Celem zmian prawa było przede wszystkim „wymuszenie” na gminach pełnej, kompleksowej i planowej realizacji zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez nałożenie na gminę obowiązku corocznego uchwalenia programu obejmującego obligatoryjne elementy wymienione w art. 11a ust. 2 uoz. Przygotowanie programu powinno być każdorazowo poprzedzone zdefiniowaniem i przeanalizowaniem potrzeb składających się na pełną i efektywną realizację zadania gminy. Przyjęcie programu opieki nad zwierzętami nie jest wartością samą w sobie; program każdorazowo wyznacza szczegółowy zakres działań składających się na przypisane gminie zadanie. Działania te są zdeterminowane treścią art. 11a ust. 2 uoz. Poprzez ustawowe określenie szczegółowych elementów programu ustawodawca w sposób celowy ograniczył swobodę gmin co do możliwości samodzielnego dookreślenia niezbędnych składowych realizacji zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Jednym z elementów programu, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz jest opieka nad wolnożyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że kwestia opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, została zaliczona do elementów obligatoryjnych wskazanej uchwały. Zauważyć należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy uchwalany jest na jeden rok, a w konsekwencji musi być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku, i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które wymagałaby dalszej konkretyzacji. Program stanowi bowiem podstawę realizacji określonych zadań i koniecznym jest skonkretyzowanie sposobu ich

realizacji. „Z treści u.o.z. wynika, że kwestia opieki nad kotami, jako zwierzętami żyjącymi w stanie wolnym na terenie gminy, została objęta przez ustawodawcę *expressis verbis* w treści przepisu dotyczącego planów opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi. Wobec tego należy jednoznacznie wskazać, że opieka ta uregulowana musi być w treści uchwały w sposób uchwytny, całościowy i precyzyjny, a jednocześnie jasny i czytelny dla odbiorców, bez zawierania odniesień nieostrych czy niedostatecznie wyczerpujących.” (Wyrok WSA w Łodzi z 7.03.2023 r., II SA/Łd 1042/22, LEX nr 3511886).

3) Wnioski końcowe

Procedura budżetu obywatelskiego, stanowiącego formę konsultacji społecznej, odnosi się do uspołecznionego procesu wyboru realizacji zadań gminy na dany rok. W ujęciu funkcjonalnym jest to forma współdziałania mieszkańców danej społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonej puli środków publicznych. Z istoty budżetu obywatelskiego wynika, że może on znaleźć zastosowanie wyłącznie do tych zadań gminy co do których istnieje w ogóle sfera wyboru, do tych zadań, w których gmina działa dyskrecyjnie. Zadaniem takim nie jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi, w tym opieka nad kotami wolnożyjącymi. Na skutek ewolucji przepisów prawa ustawodawca uszczegółowił zakres wykonywanego przez gminę zadania, dookreślając szczegółowo elementy składowe tego zadania, zdeterminowane treścią, corocznie uchwalanego, gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Gmina ma ustawowy obowiązek zapewnienia opieki nad kotami wolnożyjącymi i obowiązek ten, a w konsekwencji jego realizacja, nie podlega konsultacji ukierunkowanej na podjęcie decyzji co do jego wykonania. Obowiązek ten z mocy prawa musi być realizowany w sposób celowy, kompleksowy, pełny i planowy. Poddanie elementów składowych realizacji tego zadania (np. opieki nad bezdomnymi kotami) procedurze wyboru, będącej istotą budżetu obywatelskiego, wprowadza ryzyko zwolnienia się gminy z obowiązku realizacji zadania lub jego określonych elementów z powołaniem się na rozstrzygnięcia podjęte w ramach budżetu obywatelskiego. Innymi słowy, poddanie obligatoryjnych elementów zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi procedurze budżetu obywatelskiego, wprowadza element niepewności co do wyniku dokonanego wyboru, który w przypadku opieki nad zwierzętami bezdomnymi jest ustawowo wykluczony.

Radca Prawny

Małgorzata Szalewska

