



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 781



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.48.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 2 lutego 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/218/22 Rady Gminy Borzechów z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borzechów, w części obejmującej § 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/218/22 Rady Gminy Borzechów z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Borzechów, w części obejmującej § 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/218/22 Rady Gminy Borzechów została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1).

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 (ust. 2).

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3 i 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). 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 (ust. 5).

W § 11 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, Rada Gminy postanowiła, że: *„Koszty realizacji zadań określonych w niniejszym programie ponosi Gmina. Na realizację zadania opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt przeznacza się kwotę 45 000,00 zł., ujętą w budżecie Gminy na rok 2023.*

Sposób wydatkowania środków:

- a) *wylapywanie bezdomnych zwierząt i umieszczenie w schronisku – 16 600 zł*
- b) *całodobowa opieka weterynaryjna – 600 zł*
- c) *sterylizacja, kastracja psów i kotów i uśpienie ślepych miotów – 20 000 zł*
- d) *dokarmianie bezdomnych kotów oraz zakup karmy dla przygarniętych zwierząt przez nowego właściciela – 800 zł*
- e) *utrzymanie stałej gotowości w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt w gospodarstwie rolnym w Łopienniku – 1 000 zł*
- f) *zapewnienie miejsca dla bezdomnych zwierząt w schronisku dla zwierząt „Strzelce” – 6 000 zł”.*

W ocenie organu nadzoru regulacja § 11 Programu nie wypełnia dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań (por. m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20 wywiódł: *„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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu”.* (por. także wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 1001/17; a także m. in. wyroki WSA w Bydgoszczy: z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1280/18, wyroki WSA w Krakowie z 30 marca 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 104/21, wyrok WSA w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Sz 69/21; wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 2572/19, wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 712/22, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 700/22).

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż Rada Gminy Borzechów uchwalając przedmiotowy program opieki nad zwierzętami nie określiła w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie.

Rada Gminy w § 11 programu ograniczyła się jedynie do przedstawienia ogólnej kwoty środków przeznaczonych na realizację programu – 45 000,00 zł oraz wskazania zadań, na jakie środki te zostaną przeznaczone w lit. a-f.

W przyjętych postanowieniach całkowicie pominięto określenie wysokości środków na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt, tj.: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (pkt 5).

Za ujęcie w sposób wyczerpujący kwestii sposobu finansowania zadań przewidzianych w programie nie można również uznać określenia kwoty łącznej dla zadania określonego jako: „sterylizacja, kastracja psów i kotów i usypienie ślepych miotów” (§ 11 lit. c programu).

Taki zapis jest nieczytelny dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. W żaden sposób nie wynika bowiem z niego, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe określone w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt tj. obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt (pkt 4) oraz usypianie ślepych miotów (pkt 6).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 535/21 orzekł: „w pełni należy podzielić zarzut skargi, co do naruszenia art. 11a ust. 5 u.o.z. Jak wynika bowiem z treści § 18 pkt 2 programu wysokość środków przeznaczonych na realizację programu w roku 2021 wynosi 27.000 zł. Natomiast w myśl § 18 pkt 3 programu wysokość środków dla poszczególnych zadań kształtuje się następująco: 1) utrzymywanie zwierząt bezdomnych w schronisku oraz ich odławianie i sterylizację – 24.000 zł.; 2) wyżywienie, materiały – 3.000 zł. W ocenie Sądu tak określony sposób wydatkowania środków przeznaczonych na realizację programu nie odpowiada wymogom powołanego wyżej art. 11a ust. 5 u.o.z. Wskazując w zasadzie jedynie wysokość środków przeznaczonych na realizację programu Rada Miejska w Piątku wykonała tylko częściowo ciążący na niej obowiązek, wynikający z przywołanej normy prawnej. Pominęła natomiast kwestię sposobu wydatkowania tych środków, poprzez wskazanie sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie, i to nie tylko na cel dokarmiania wolno żyjących kotów, jak podnosi strona skarżąca, ale również odnośnie pozostałych celów programu, wymienionych w § 2. W ocenie Sądu 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”.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 listopada 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 650/22, w którym podkreślił, że: „Zdaniem Sądu zapis § 14 Uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej, a więc pozostaje w istotnej sprzeczności z treścią i celem art. 11a ust. 5 u.o.z. Rada nie wskazała w nim bowiem, jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją, a więc jakie środki powinny zostać przeznaczone przykładowo na odławianie bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów czy poszukiwanie miejsca dla bezdomnych zwierząt. Oznacza to, że w istocie rozdział tych środków został pozostawiony do uznania organu wykonawczego gminy, a zakres pozostawionej organowi wykonawczemu gminy w wykonaniu swobody w zakresie wydatkowania zabezpieczonych na realizację zadań objętych programem środków jest nadmierny. Rada pozostawiła bowiem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu. Wbrew zatem przepisowi art. 11a ust. 5 u.o.z. zaskarżona uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie, a Rada - nie określając konkretnego sposobu wydatkowania środków - nie wypełniła delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2022 r., IV SA/Po 57/22, LEX nr 3317865). W ocenie Sądu, należało przyjąć, że pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na konkretne cele i w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację poszczególnych celów Programu stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 11a ust. 5 u.o.z., które przesądza o wadliwości tego zapisu skutkującego koniecznością wyeliminowania go z obrotu prawnego. Kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte Programem ma bowiem zasadnicze znaczenie dla jego realizacji”.

W świetle przedstawionej wyżej wykładni należy uznać, że rozwiązania przyjęte w § 11 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą Rady Gminy Borzechów nie stanowią wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, a w konsekwencji uchwała Nr XXXI/218/22 jest obciążona istotną wadą prawną.

Należy wskazać, iż stanowisko organu nadzoru w powyższej kwestii zostało przedstawione organom wykonawczym gmin w pismach z dnia 23 lipca 2021r. znak: PN-II.40.37.2021 oraz z dnia 20 stycznia 2022r., znak: PN-II.40.3.2022.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/218/22 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Borzechów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Borzechów