



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 6 maja 2024 r.

Poz. 2664

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.201.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) stwierdzam nieważność w całości uchwały Nr LXXXVIII/556/2024 Rady Miejskiej w Reszlu z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia: Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Reszel w 2024 roku.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Reszlu, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm., dalej u.o.z.), ustaliła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Reszel na rok 2024 r. (dalej program).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 11a ust. u.o.z., program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt 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.

Natomiast art. 11a ust. 5 u.o.z. stanowi, iż program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków a koszty realizacji programu ponosi gmina.

Zgodnie z utrwalonym w tym zakresie orzecznictwem, organ stanowiący podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. Jest on zobowiązany 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 września 2016 r. o sygn. akt II SA/Kr 398/16).

W §14 ust. 1 programu Rada Miejska w Reszlu postanowiła, że na realizację zadań określonych w programie w 2024 roku Gmina Reszel zabezpiecza środki finansowe w wysokości 142 000,00 zł brutto.

Środki finansowe określone w ust. 1 przeznaczone są: 1) na działania określone w §5 i §7 – 130 000,00 zł brutto, 2) na działania określone w §6, §8-9, §11-12 – 12 000, 00 zł brutto.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 lipca 2020 r. o sygn. akt II OSK 336/20 „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, aby rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała niewłaściwie realizuje delegację ustawową wynikającą z ww. przepisu. W przywołanym przepisie ustawodawca użył sformułowania: „program zawiera”. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to więc norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale, prowadzić musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości. Lokalny prawodawca zobowiązany został przepisem art. 11a ust. 5 u.o.z. nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań programu, ale także do określenia konkretnego sposobu ich wydatkowania. 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 osobno w odniesieniu do każdego z indywidualnie wskazanych zadań. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów, zadań.

Reasumując, wbrew przepisowi art. 11a ust. 5 u.o.z. zaskarżona uchwała nie uregulowała w wyczerpujący, całościowy sposób kwestii finansowania realizacji zadań przewidzianych w programie, w tym jego postanowień zawartych w §6, §8-9 i §11-12, które są realizowane przez różne podmioty i nie są ze sobą powiązane. Zauważyć przy tym należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalili się poglądy, że 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, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami (por. wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r. o sygn. akt II OSK 1001/17). Tym samym Rada Miejska w Reszlu nie wypełniła delegacji ustawowej, bowiem nie określiła pełnego sposobu wydatkowania środków. Czym innym jest bowiem 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 14 czerwca 2017 r. o sygn. akt II OSK 1001/17; z 26 marca 2019 r. o sygn. akt II OSK 481/19; z 6 lipca 2020 r. o sygn. akt II OSK 703/20; z 22 września 2020 r., o sygn. akt II OSK 1087/20, II OSK 336/20 i II OSK 997/20 oraz z 22 września 2020 r. o sygn. akt II OSK 1087/20).

Dodatkowo wskazuję, że w §9 ust. 1 programu Rada Miejska w Reszlu postanowiła, iż zwierzęta trafiające do schroniska, jeśli nie znaleziono ich właściciela, są poddawane obligatoryjnej sterylizacji lub kastracji, z wyjątkiem zwierząt, których wiek lub stan zdrowia nie pozwalają na wykonanie zabiegu.

Powyższe postanowienia, nie znajdują uzasadnienia w upoważnieniu udzielonym radzie gminy przez ustawodawcę w art. 11a u.o.z. Z przepisu tego wynika, że uchwalony przez radę gminy program powinien odnosić się do opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 4 pkt 16 u.o.z., zwierzę bezdomne to takie, wobec którego nie ma możliwości ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało. Rada, nie miała zatem kompetencji do zamieszczenia w programie postanowień odnoszących do zwierząt, które posiadają właściciela albo takich, co do których istnieje szansa jego ustalenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski