



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 4587

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.87.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 kwietnia 2023 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr LIII/354/23 Rady Gminy Turek z dnia 6 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Turek w 2023 roku” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 6 marca 2023 r. Rada Gminy Turek podjęła uchwałę nr LIII/354/23 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Turek w 2023 roku”, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "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. 11 ust. 1 i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 9 marca 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej "ustawa", zgodnie z którym, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia im opieki oraz ich wyłapywania) określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W treści art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna określić w przedmiotowym programie. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, program 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. Przedmiotowy program może także obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy). Ponadto stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy, program ten

zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Rada, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w treści art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy. Rada 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 września 2016 r. II SA/Kr 398/16, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

Rada przedmiotową uchwałą przyjęła "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Turek w 2023 roku", stanowiący załącznik do uchwały, dalej "Program".

W świetle powyższego, rada powinna w sposób wyczerpujący uregulować zakres zagadnień wynikający z delegacji ustawowej. Z istoty pojęcia aktu prawa miejscowego wynika, aby regulacje w nim zawarte były jasne i precyzyjne, a także w sposób kompleksowy wypełniające delegację ustawową.

Kwestie dotyczące wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków rada unormowała w § 12 Programu.

W § 12 Programu przyjęto: "Rada Gminy Turek na realizację zadań wynikających z Programu zaplanowała w 2023 roku kwotę w wysokości - 265.125,00 zł (słownie: dwieście sześćdziesiąt pięć tysięcy sto dwadzieścia pięć złotych 00/100), w tym na: a) zadania realizowane przez Schronisko dla bezdomnych zwierząt w ramach Programu - 247.625,00 zł; b) zapewnienie opieki weterynaryjnej - 12 500 zł; c) usługi kastracji i sterylizacji - 5 000 zł" (ust. 1); "Kwota o której mowa w ust. 1 przeznaczona będzie w szczególności na zadania realizowane w ramach Programu przez Schronisko dla zwierząt, opiekę nad wolno żyjącymi kotami oraz zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (ust. 2); "Płatności za opiekę nad zwierzętami wnoszone będą na podstawie faktur sporządzanych w oparciu o bieżącą ewidencję zwierząt przebywających w danym miesiącu pod opieką Schroniska (ust. 3); "Kwoty, o których mowa w ust. 1 mają charakter szacunkowy i mogą zostać skorygowane w zależności od potrzeb i możliwości finansowych gminy w uchwale budżetowej" (ust. 4); "Środki finansowe na realizację Programu wydatkowane będą zgodnie z bieżącymi potrzebami, na podstawie zawartych umów, zleceń, faktur lub rachunków" (ust. 5).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy. Rada wskazała w § 1 ust. 1 lit. a Programu, iż na zadania realizowane przez Schronisko dla bezdomnych zwierząt w ramach Programu zaplanowała kwotę 247.625,00 zł. Z kolei z postanowień Programu wynika, iż Schronisko dla zwierząt "Pokochaj cztery łapy", Niemojew 62, 98-360 Lututów, oprócz głównego zadania jakim jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (§ 4 Programu), realizuje również następujące zadania: odławianie bezdomnych zwierząt (§ 6 ust. 6 Programu), obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku (§ 7 ust. 1 Programu), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 8 ust. 1 Programu), usypianie ślepych miotów (§ 9 Programu). W związku z powyższym za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, jak to uczyniono w § 1 ust. 1 lit. a Programu, nawet jeśli te zadania są realizowane przez jeden podmiot. Poprzez zaplanowanie łącznej kwoty na kilka różnych zadań, Rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu swobodę zakresu sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r. IV SA/Po 555/22, CBOSA: "Za niewystarczające należy uznać wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację (...) zadań. Zdaniem Sądu, Rada winna jest dokładnie podzielić wskazane wyżej kwoty na poszczególne zadania ujęte w Programie i określić jak będą one rozdysponowane". Rada w Programie nie wskazała również kwoty przeznaczanej na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, pomimo realizowania tego zadania, co wynika z § 5 Programu. Również, pomimo realizowania kolejnego zadania jakim jest zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym, co ujęto w § 10 Programu, Rada nie wskazała kwot zaplanowanych na realizację tego zadania. Taki brak wskazania kwot w Programie na ustawowe zadania należy uznać za niewystarczający do realizacji normy art. 11a ust. 5 ustawy.

Ponadto w § 12 ust. 1 lit. b Programu wskazano, iż na "zapewnienie opieki weterynaryjnej" przeznaczona się 12 500 zł, jednak treść tego postanowienia w zakresie użytego zwrotu "zapewnienie opieki weterynaryjnej" nie jest na tyle precyzyjna i jasna, aby można z łatwością odczytać, iż mowa jest o zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, które to zadanie wskazano w § 12 ust. 1 lit. b Programu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r. II OSK 1087/20, CBOSA, podkreślił: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, by 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”. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 15 grudnia 2022 r. IV SA/Po 741/22, wskazał: „[...] 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. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r. IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r. IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r. V SA/Po 571/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r. II OSK 703/20, CBOSA).

W wyroku z 26 października 2022 r. IV SA/Po 535/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, CBOSA, podkreślił: „[...] pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym [...] programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu”. W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r. IV SA/Po 555/22, CBOSA).

Podsumowując, sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, mającej wpływ na ważność całej uchwały. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r. II OSK 703/20, CBOSA, w przepisie art. 11a ust. 5 ustawy „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, ze skutkiem ex tunc”.

W świetle powyższego należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Turek

Wójt Gminy Turek