



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2023 r.

Poz. 4854

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.133.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVII/504/2023 Rady Miejskiej Zbąszynia z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zbąszyn na rok 2023 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska Zbąszynia podjęła uchwałę XLVII/504/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zbąszyn na rok 2023, dalej "uchwała". Rada przyjęła "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Zbąszyn na rok 2023", który stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023r., poz. 40) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2022r. poz. 572)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 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 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").

W świetle powyższego, Rada Miejska Zbąszynia 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 Rozdziale 6 ("Finansowanie Programu") Programu. W § 6 Programu wskazano, że Środki finansowe na realizację zadań określonych w Programie w wysokości 54 420 zł (słownie: pięćdziesiąt cztery tysiące czterysta dwadzieścia złotych) są zabezpieczone w budżecie Gminy Zbąszyń na 2023 rok w formie dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Komunalnych w Zbąszyniu (ust. 1). W tabeli "Szacowane koszty związane z realizacją Programu", dalej "Tabela" (zamieszczona w § 6 ust. 1 Programu) do każdego z ujętych w tabeli zadań przypisano koszty planowane na te zadania. I tak: 1) na utrzymanie schroniska (odławianie bezdomnych zwierząt i przyjmowanie zwierząt do schroniska oraz sprawowanie nad nimi opieki): 27 420 zł, 2) zakup karmy i akcesoriów dla zwierząt: 6 000 zł, 3) sterylizacja i kastracja psów przebywających w schronisku oraz kotów wolno żyjących: 6 000 zł, 4) usługi weterynaryjne (opieka weterynaryjna nad zwierzętami przebywającymi w schronisku, udzielanie pomocy doraźnej zwierzętom, leczenie stacjonarne w lecznicy dla zwierząt, przeprowadzanie zabiegów eutanazji, usypianie ślepych miotów, przekazywanie padliny do utylizacji): 15 000 zł. Z kolei w § 6 ust. 2 Programu rada przyjęła, iż środki finansowe w wysokości 1 000 zł, na świadczenie usług związanych z zapewnieniem opieki nad bezdomnymi i odebranymi w wyniku interwencji zwierzętami gospodarskimi z terenu gminy Zbąszyń, są zabezpieczone w budżecie Gminy Zbąszyń na 2023 rok, a w § 6 ust. 3 Programu uregulowano, że w przypadku zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań Programu miana uchwały budżetowej nie powoduje konieczności zmiany niniejszej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionymi wyżej przepisami rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania.

Należy wskazać, iż rada w Programie, w § 6 ust. 2 w sposób prawidłowy wskazała zaplanowane środki na realizację wyłącznie jednego zadania, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy (zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym). Rada nie rozdysponowała jednak środków finansowych na pozostałe zadania określone w art. 11a ust. 2 ustawy. Wskazanie planowanej kwoty wyłącznie na jedno zadanie, jak i brak rozdysponowania środków finansowych na poszczególne zadania z art. 11a ust. 2 ustawy, jak ma to miejsce w przedmiotowym Programie stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 w związku z ust. 5 ustawy. Również sposób rozdysponowania środków przyjęty w Tabeli nie pozwala na uznanie go za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 w związku z ust. 5 ustawy. Należy wskazać, iż istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy jest nie tylko wskazywanie łącznej kwoty na wspólne zadania z ustawy, ale i wskazywanie łącznej kwoty na zadania, w sposób jaki to uczyniła rada w przedmiotowym Programie. Rada bowiem w rozdziale 6 ("Finansowanie Programu") Programu wskazała podział środków na jedynie cztery zadania, tj. utrzymanie schroniska, zakup karmy i akcesoriów dla zwierząt, sterylizacja i kastracja psów przebywających w schronisku oraz kotów wolno żyjących, usługi weterynaryjne, i to na zadania, które nie odzwierciedlają wprost zadań wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy. Zadania przyjęte w Tabeli dotyczącą między innymi niektórych czynności wykonywanych w ramach ustawowego zadania (pkt 2 i 3 w Tabeli), połączenia czynności wykonywanych w ramach różnych zadań wraz innymi zadaniami ustawowymi (pkt 4 w Tabeli). Takie przyjęcie zadań wraz z podziałem środków czyni niemożliwym odczytanie zaplanowanych środków na zadania określone w art. 11a ust. 2 ustawy.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na przyjęte grupy zadań przez radę, o których mowa w Tabeli, rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym wykonywaniu Programu swobodę w zakresie 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".

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. IV SA/Po 571/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r. II OSK 703/20).

W wyroku z 26 października 2022 r. IV SA/Po 535/22, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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 Miejska Zbąszynia

Burmistrz Zbąszynia