



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2023 r.

Poz. 4856

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.134.2023.7

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 XXXVIII/271/23 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 24 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czajków w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2023 r. Rada Gminy w Czajkowie podjęła uchwałę nr XXXVIII/271/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czajków w 2023 roku, dalej "uchwała". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Czajków w 2023 roku stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572 i 2375)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 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").

W świetle powyższego, Rada Gminy w Czajkowie 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 § 13 Programu: "Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu określone są w budżecie Gminy Czajków na rok 2023 i wydawane będą poprzez zlecenie świadczenia usług" (ust. 1); "W 2023 roku na realizację zadań, wynikających z Programu zarezerwowano w budżecie gminy środki w wysokości 15.500,00 zł" (ust. 2); "Na realizację Programu zakłada się wydatkowanie środków w następujący sposób:

- 1) zapewnienie miejsca i opieki, odławianie, poszukiwanie właścicieli, obowiązkowa sterylizacja lub kastracja oraz usypianie ślepych miotów – 11.500,00 zł;
- 2) zakup karmy dla kotów wolno żyjących - 500,00 zł;
- 3) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt według przedstawionych faktur – 3.000,00 zł;
- 4) prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie opieki nad zwierzętami i humanitarnego ich traktowania 500,00 zł" (ust. 3).

Zdaniem organu nadzoru, wymienionymi wyżej przepisami rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Rada nie zaplanowała żadnych nakładów finansowych na zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym (art. 11a ust 2 pkt 7 ustawy), pomimo, iż w Programie, w § 11 uregulowano realizację tego zadania. W sposób prawidłowy rada wskazała środki wyłącznie na jedno zadanie - na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (§ 13 ust. 3 pkt 3 Programu), jednak zaplanowanie w uchwale środków na wyłącznie jedno zadanie nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 5 ustawy. Z kolei w odniesieniu do treści § 13 ust. 3 pkt 2 Programu, należy wskazać, iż w tym postanowieniu rada odniosła się wyłącznie do kosztów zakupu karmy dla kotów wolno żyjących, pomimo, iż zadanie określone w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy obejmuje również opiekę nad nimi, a w § 6 Programu ujęła w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, między innymi ich sterylizację lub kastrację i zapewnienie opieki rannym lub chorym kotom w schronisku dla zwierząt). Oznacza to, iż § 13 ust. 3 pkt 2 Programu wypełnia delegację ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy jedynie w części, co również stanowi istotne naruszenie prawa.

Za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać również wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, tak jak uczyniono to w uchwale w § 13 ust. 3 pkt 1 Programu - zapewnienie miejsca i opieki, odławianie zwierząt, poszukiwanie właścicieli, obowiązkowa sterylizacja lub kastracja, usypianie ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 1 oraz pkt 3-6 ustawy).

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot, o których mowa w § 13 ust. 1 pkt 1 Programu na wymienione wyżej pięć zadań rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w 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 Gminy w Czajkowie

Wójt Gminy Czajków