



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5015

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.161.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 maja 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 LI/360/2023 Rady Gminy Kołaczkowo z dnia 3 kwietnia 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kołaczkowo w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 3 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Kołaczkowo podjęła uchwałę nr LI/360/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kołaczkowo w 2023 roku, dalej "uchwała". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kołaczkowo w 2023 r. stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program".

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) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 kwietnia 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"). Na zasadzie art. 11a ust. 5 ustawy, lokalny prawodawca zobowiązany został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania.

W świetle powyższego, Rada Gminy Kołaczkowo 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 § 14 (Finansowanie programu) Programu, w którym przyjęto: "Na realizację Programu na rok 2023 w budżecie Gminy Kołaczkowo planuje się kwotę 42000 zł w zakresie dotyczącym opieki nad bezdomnymi zwierzętami, którą przeznaczono na: 1) zadania realizowane przez Schronisko w ramach Programu - 26000 zł; 2) zakup materiałów i usług (wyłapywanie zwierząt, opłata za gotowość, odbiór padłych zwierząt, opieka weterynaryjna) 16000 zł".

Zdaniem organu nadzoru, wymienionymi wyżej przepisami rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania ustawowe. Rada nie wskazała konkretnych kwot przeznaczonych na poszczególne zadania z art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 ustawy i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Należy stwierdzić, że brak dokładnego wyodrębnienia środków na realizację poszczególnych zadań z art. 11a ust. 2 pkt 1 - 8 ustawy stanowi o niewłaściwej realizacji dyspozycji z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2 ustawy i czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy jest zarówno wskazywanie łącznej kwoty na wspólne zadania z ustawy, jak i brak wskazania środków na dane zadanie - naruszenia te występują w przedmiotowym Programie. Również wskazywanie łącznej kwoty na grupę zadań realizowane przez jeden podmiot należy uznać za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy. W § 14 ust. 1 pkt 1 Programu ujęto bowiem wspólną kwotę przeznaczoną na zadania realizowane przez schronisko w ramach Programu tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (§ 5 pkt 1 Programu), obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku (§ 8 ust. 1 Programu), usypianie ślepych miotów (§ 10 Programu). Z kolei w § 14 ust. 1 pkt 2 Programu wskazano wspólną kwotę na zakup materiałów i usług dotyczących wyłapywania zwierząt, opłaty za gotowość, odbioru padłych zwierząt, opieki weterynaryjnej. Rada nie rozdysponowała także środków finansowych na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania (art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy), poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy) oraz zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy).

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot, o których mowa w § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 Programu na grupy 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".

Ponadto należy wskazać, iż rada nie zaplanowała w Programie żadnych nakładów finansowych na działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym, które zaplanowała w § 3 pkt 9 i § 13 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. IV 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, 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 Kołczkowo

Wójt Gminy Kołczkowo