



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5028

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.172.2023.7

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 LX/484/2023 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Śmigiel na rok 2023 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska Śmigła podjęła uchwałę nr LX/484/2023 w sprawie przyjęcia Gminnego Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Śmigiel na rok 2023, dalej jako „uchwała”. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Śmigiel na rok 2023 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 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. 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.

W orzecznictwie wskazuje się, że skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a ustawy wymaga uregulowana przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ponadto powodem stwierdzenia nieważności uchwały są jej postanowienia podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11a ustawy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., II SA/Gd 787/18; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miejska Śmigła nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę. W pkt 15 Programu rada wskazała następujący sposób jego finansowania: „a) W budżecie Gminy Śmigiel na rok 2023 zostały zabezpieczone środki finansowe w wysokości 161 500,00 zł, które wydatkowane będą, w miarę występujących potrzeb, na realizację zadań zawartych w Gminnym Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w Gminie Śmigiel na rok 2023. b) Środki finansowe wydatkowane będą na: - dotację na podstawie porozumienia międzygminnego z Miastem Leszno zawartego 31 października 2011 r. na czas nieokreślony przez Burmistrza Śmigła, działającego w imieniu Gminy Śmigiel, w sprawie powierzenia Miastu Leszno zadania w zakresie budowy i prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Henrykowo w Gminie Święciechowa, na mocy którego Gmina Śmigiel uczestniczy m.in. w kosztach prowadzenia Schroniska dla zwierząt w Henrykowie Gmina Święciechowa – 93.000,00 zł, - zakup karmy – 3.000,00 zł, - media – 500,00 zł, - zapewnienie całodobowego świadczenia usług w zakresie weterynaryjnej opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi kotami i bezdomnymi zwierzętami występującymi na terenie Gminy Śmigiel oraz w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt na podstawie umowy z lekarzem Panem Wacławem Ossowskim przedsiębiorcą prowadzącym Centrum Weterynaryjne OSSOWSCY - Wacław Ossowski ul. Kanałowa 12, 64-100 Leszno – 15.600,00 zł. - odławianie bezdomnych zwierząt – 36.000,00 zł. - czynności związane z opieką nad zwierzętami przebywającymi czasowo w kojcach na terenie oczyszczalni ścieków w Koszanowie – 12.600,00 zł. - pozostałe działania przewidziane w Programie – 800,00 zł”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 20 października 2022 r. (IV SA/Po 507/22; CBOSA) wyjaśnił, że: "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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu (tak: Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, LEX nr 3064568)".

Podzielając powyższe stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jej treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań określonych ustawowo.

Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe - co czyni uchwałę w tym zakresie nietransparentną, np. środki na zapewnienie całodobowego świadczenia usług w zakresie weterynaryjnej opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi kotami i bezdomnymi zwierzętami występującymi na terenie Gminy Śmigiel oraz w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (pkt 15 b tiret 4 Programu), podano w łącznej kwocie. Rada nie wskazała jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z wymienionych powyżej zadań, a obowiązek taki nakłada art. 11a ust. 5 ustawy.

Rada nie określiła także jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na: obowiązkową sterylizację oraz kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy), poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy), usypianie ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy), wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy). Pozostawiła zatem tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu, co sprzeczne jest z istotą unormowania art. 11a ust. 5 ustawy.

Z powyższych uregulowań Programu nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności - co czyni, jak już podkreślono, taki Program nietransparentnym. Naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy jest zatem pozostawienie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA iż: „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, CBOSA, podkreślił, że: „użyte przez ustawodawcę określenie »sposób wydatkowania« środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obowiązkowego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia ujęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobu realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobu ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu” (por. 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/751/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020., II OSK 703/20 - CBOSA).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru sposób sformułowania przepisów uchwały nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Miejską Śmigła w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów uchwały, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 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, prowadzi musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem *ex tunc*”.

W tym stanie rzeczy, 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 Śmigła

Burmistrz Śmigła