



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 lutego 2023 r.

Poz. 1501

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.27.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 stycznia 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 XLVIII/325/2022 Rady Gminy Nowe Miasto nad Wartą z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą na rok 2023” – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała XLVIII/325/2022 Rady Gminy Nowe Miasto nad Wartą w sprawie określenia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą na rok 2023” (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 30 grudnia 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 stycznia 2023 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą ustanowiła „Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą w 2023 roku” stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „programem”.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572 ze zm., zwanej dalej „ustawą”), rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „Program, o którym mowa w ust. 1, 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” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają”

(ust. 3a). Ponadto, stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy: „Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina”.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt musi ormułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obligatoryjnymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także w ust. 5 ustawy. 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).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Nowe Miasto nad Wartą nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W § 13 programu zapisano: „1. Środki finansowe przeznaczone na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą zabezpieczone zostały w budżecie Gminy Nowe Miasto nad Wartą wynoszą na 2023 rok - 60 000,00 zł. 2. Niniejsze środki wydatkowane będą zgodnie z: 1) przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), 2) przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.)”.

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

W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 20 października 2022 r., IV SA/Po 507/22, stwierdzono, 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). [...] Takich postanowień dotyczących rozdysponowania («przydzielenia» – przyporządkowania poszczególnych środków w określonych wysokościach, do określonych kategorii zadań) nie zawiera zaskarżony paragraf [...] uchwały – podanie kwoty globalnej (całkowitej) jest niewystarczające. Dlatego też zaskarżona uchwała ani jej załącznik nie zawierają w swojej treści elementu, który jest obligatoryjny i stanowi to [...] rażące naruszenie prawa”.

Powyższe stanowisko wpisuje się w aktualną linię orzeczniczą sądów administracyjnych, w tym WSA w Poznaniu i NSA (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 NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów (zadań) programu. Rada podała jedynie ogólną pulę środków finansowych na realizację zadań wynikających z programu i zabezpieczoną w budżecie Gminy Nowe Miasto nad Wartą. Nie określiła jednak jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Pozostawiła zatem w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu, co sprzeczne jest z istotą unormowania art. 11a ust. 5 ustawy.

Stwierdzone uchybienie ma wpływ na ważność całej uchwały. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, 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”.

Biorąc powyższe pod uwagę 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 Nowe Miasto nad Wartą

Wójt Gminy Nowe Miasto nad Wartą