



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 2411

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.39.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 lutego 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 LII/395/23 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 23 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kobyla Góra w 2023 roku” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 stycznia 2023 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr LII/395/23 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Kobyla Góra w 2023 roku”, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 stycznia 2023 r.

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

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 formułować 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; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Kobyla Góra nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W § 9 ust. 1 Programu rada postanowiła: „W budżecie Gminy Kobyla Góra zabezpiecza się łączną kwotę 35.000,00 zł. na realizację zadań wymienionych w niniejszym programie w tym: 1) odławianie i zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – 22.500,00 zł, 2) sterylizacja i kastracja zwierząt – 3.500,00 zł. 3) dokarmianie kotów wolno żyjących – 500,00 zł 4) zapewnienie zwierzętom całodobowej opieki weterynaryjnej – 6.500,00 zł 5) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – 2.000,00 zł”. Ponadto w myśl § 9 ust. 2 Programu: „Wszelkie wydatki związane z realizacją programu ponoszone będą zgodnie z bieżącymi potrzebami. Wójt Gminy Kobyla Góra zawrze umowę z prowadzącym schronisko dla zwierząt, umowę na usługi weterynaryjne z lekarzem weterynarii oraz umowę z prowadzącym gospodarstwo zapewniające miejsce dla zwierząt gospodarskich”.

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

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, 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, 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).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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 wszystkich wyszczególnionych celów (zadań) Programu.

Zauważyć należy, że w Programie przewidziano m. in. następujące zadania: „Zapewnia się, bezdomnym zwierzętom miejsce w schronisku dla zwierząt, położonym w miejscowości Niedźwiedź 77, zwanym dalej «schroniskiem»” (§ 1 ust. 1), przy czym schronisko to „zapewnia: 1) opiekę zoohigieniczną nad przyjętymi zwierzętami, 2) poszukiwanie i oddawanie zwierząt nowym właścicielom, 3) udostępnienie miejsca do przeprowadzenia sterylizacji albo kastracji, usypiania ślepych miotów oraz opieki weterynaryjnej” (§ 1 ust. 2), „Bezdomne zwierzęta będą odławiane przez prowadzącego schronisko w miejscowości Niedźwiedź 77” (§ 3 ust. 1), „Zwierzęta przyjęte do schroniska są poddawane sterylizacji albo kastracji oraz dokonuje się usypiania ślepych miotów” (§ 4), „Pracownik Urzędu Gminy podejmuje działania zmierzające do ustalenia właściciela bądź znalezienia nowego właściciela dla zwierzęcia” (§ 5), „Edukacja o konieczności humanitarnego traktowania zwierząt przeprowadzana będzie na zebraniach wiejskich, w przedszkolach i szkołach oraz w formie plakatów i ulotek” (§ 8). Natomiast w § 9 Programu, który odnosi się do finansowania, jak również w innych jego postanowieniach, nie wskazano żadnych informacji o środkach przeznaczonych na wymienione powyżej zadania w zakresie: dokonywania usypiania ślepych miotów (§ 4), poszukiwania i oddawania zwierząt nowym właścicielom (§ 1 ust. 2 pkt 2), podejmowania działań zmierzających do ustalenia właściciela bądź znalezienia nowego właściciela zwierząt (§ 5), czy wreszcie edukacji o konieczności humanitarnego traktowania zwierząt w formach przewidzianych w § 8.

Za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać także wskazanie łącznej kwoty na odławianie i zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (§ 9 ust. 1 pkt 1). Organ nadzoru zauważa, że oba te zadania są powierzone do realizacji podmiotowi prowadzącemu schronisko, jednak zarazem zostały one odrębnie ujęte w Programie (odpowiednio § 1 ust. 1 i § 3). Ponadto poprzez zaplanowanie łącznej kwoty na omawiane zadania rada pozostawiła podmiotowi współdziałającemu w wykonaniu Programu (tj. prowadzącemu schronisko) 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: „[...] takie sformułowanie wskazuje, że Rada nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w Programie w sposób o jakim mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z. Za niewystarczające należy uznać wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację powyższych zadań. Zdaniem Sądu, Rada winna jest dokładnie podzielić wskazane wyżej kwoty na poszczególne zadania ujęte w Programie i określić jak będą one rozdysponowane. [...] Narusza bowiem przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu Uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków [...]”.

Tym samym organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Kobyla Góra, że „sposób uszczegółowienia wysokości kwot na realizację poszczególnych zamierzeń programu jest wystarczający dla wypełnienia wymogów ustawowych”. W piśmie z 6 lutego 2023 r., znak: DG.6140.2.2022.WR.2, działający z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy wyjaśnił: „Kontrolowana uchwała zawiera wskazanie środków przeznaczonych na realizację określonych zadań. W szczególności należy podkreślić że, sposób wydatkowania środków określonych w par. 9 ust. 1 kontrolowanej uchwały powinien być odczytywany łącznie z pozostałymi zapisami uchwały określającymi zadania poszczególnych podmiotów. Z uwagi na fakt że, nie jest możliwe przy podejmowaniu uchwały jednoznaczne ustalenie jaki będzie ostatecznie koszt utrzymania zwierząt w schronisku oraz koszt odławiania bezdomnych zwierząt to kwoty przeznaczone na realizację poszczególnych zadań określone zostały zbiorczo bez szczegółowego wyliczenia jakie konkretnie kwoty zostaną wydatkowane na realizację zadań przez podmioty którymi Gmina posługuje się przy realizacji programu”.

Powyższa argumentacja, zdaniem organu nadzoru, nie zasługuje na uwzględnienie. Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: „[...] precyzyjne określenie w ramach omawianego Programu wysokości środków przeznaczonych na poszczególne cele może być trudne, ale szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z przyjmowanego Programu oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków, nie powinno nastęrczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających

z przyjętego Programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i określiła pulę przeznaczonych na realizację tego programu środków finansowych na 2022 r. w kwocie [...] zł bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów Programem przewidzianych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 23 lutego 2022r., sygn. IV SA/Po 57/22 i przywołane tam orzecznictwo, dostępny CBOSA)”.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Gminy Kobyla Góra 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, 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 Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra