



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 lipca 2024 r.

Poz. 6645

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.192.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr IV/30/24 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 18 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czempień w 2024 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Czempiniu podjęła uchwałę nr IV/30/24 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czempień w 2024 roku, zwaną dalej "uchwałą" lub "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r., poz. 1580 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 czerwca 2024 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), zwanej dalej "ustawą" – rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. 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.

Ponadto jak wynika z 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 powinien formułować postanowienia w granicach upoważnienia ustawowego, regulując kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Podkreślić w tym miejscu należy, że obowiązkowymi elementami programu są elementy wprost wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 w punktach od 1 do 8, a także

w art. 11a 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, CBOSA).

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

W § 9 ust. 1 uchwały rada przyjęła, iż: "Na realizację zadań wynikających z Programu zostały przeznaczone środki finansowe w budżecie gminy Czempień w wysokości 136 385 zł". Zgodnie z treścią § 9 ust. 2 uchwały: "Środki finansowe zaplanowane w budżecie gminy Czempień wydatkowane będą na: 1) dotację celową na wsparcia realizacji zadania publicznego pod nazwą «Prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju» na podstawie porozumienia międzygminnego z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie powierzenia gminie Śrem zadania związanego z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt i ochroną przed bezdomnymi zwierzętami, polegającego na rozbudowie i eksploatacji międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Gaju oraz realizację doraźnych zadań, których dotyczy niniejszy Program w wysokości - 107 800 zł; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym zakup karmy oraz leków w wysokości 2085 zł; 3) opieka weterynaryjna wolno żyjących kotów w ramach środków własnych oraz pozyskanych środków zewnętrznych, w ramach programu «Wielkopolska Przyjazna zwierzętom» zgodnie z uchwałą Nr LXII/1257/24 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 26 lutego 2024 r w wysokości 2000 zł; 4) odławianie zwierząt bezdomnych 2500 zł; 5) akcja sterylizacji i kastracji wolno żyjących kotów z terenu gminy Czempień, w ramach środków własnych oraz pozyskanych środków zewnętrznych w ramach programu «Wielkopolska Przyjazna zwierzętom» zgodnie z uchwałą Nr LXII/1257/24 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 26 lutego 2024 r w wysokości 7000 zł; 6) zapewnienie całodobowego dyżuru weterynaryjnego tj. gotowość do świadczenia interwencyjnej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt bezdomnych oraz wolno żyjących na terenie gminy Czempień w wysokości 15 000 zł".

NSA w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA, dokonując wykładni art. 11a ust. 5 ustawy, podkreślił, że: "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 WSA w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA, zajął stanowisko, według którego: "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 zaskarżona uchwała. Dlatego też zaskarżona uchwała nie zawiera w swojej treści elementu, który jest obligatoryjny".

Powyższe stanowisko wpisuje się w aktualną linię orzecniczą sądów administracyjnych, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu i Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki WSA w Poznaniu: z 20 października 2022 r., IV SA/Po 507/22, CBOSA; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA; z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 741/22, CBOSA; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, CBOSA).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że oceniana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez

pominięcie w jej treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację wszystkich wyszczególnionych celów (zadań) Programu, uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne.

Rada Miejska w Czempiniu w przedmiotowej uchwale powinna wskazać wysokość środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku. W tym zakresie rada w § 9 ust. 2 pkt 1 Programu wskazała dotację na wsparcie realizacji zadania publicznego - prowadzenie Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju, polegającego na rozbudowie i eksploatacji schroniska oraz realizację doraźnych zadań, których dotyczy Program - w wysokości 107 800 zł. Jednakże z powyższej regulacji nie wynika jednoznacznie jaka kwota będzie przeznaczona na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku. Należy wskazać, iż przepis § 9 ust. 2 pkt 1 Programu określa ogólnie środki na rozbudowę i eksploatację schroniska oraz realizację zadań doraźnych, o których mowa w Programie, ale nie określa jakie środki będą przeznaczane na zadanie wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy.

Rada powinna wskazać także konkretną kwotę na obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, natomiast w ocenianym Programie nie określono, jaka kwota będzie przeznaczona na to zadanie. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy, Rada Miejska w Czempiniu w uchwalonym Programie nie wyodrębniła też wysokości środków finansowych przeznaczonych odpowiednio na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt i usypianie ślepych miotów. Ponadto rada w przedmiotowej uchwale powinna wskazać kwotę przeznaczoną dla gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, co Rada Miejska w Czempiniu w przyjętym Programie również pominęła.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że 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 NSA 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*".

Organ nadzoru podkreśla, iż rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 8 maja 2024 r. nr NP-II.4131.1.137.2024.6 Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność w całości uchwały nr LXXVII/714/24 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 3 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Czempień w 2024 roku z powodu istotnego naruszenia art. 11a ust. 5 ustawy, tj. z powodu braku wskazania środków finansowych na wszystkie wyszczególnione zadania określone w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Wobec wszystkich powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Czempiniu w rozpatrywanej uchwale nadal nie dostosowała swoich regulacji do stanu zgodnego z prawem, w sposób istotny naruszając art. 11a ust. 5 ustawy poprzez brak wskazania środków finansowych na realizację wszystkich zadań określonych w Programie.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Czempiniu

Burmistrz Gminy Czempień