



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 3119

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.89.2024.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 18 marca 2024 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 XLII/371/2024 Rady Gminy Kaczory z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Kaczory w 2024 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2024 r. Rada Gminy Kaczory podjęła uchwałę nr XLII/371/2024 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Kaczory w 2024 roku.

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 ust. 1 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 w dniu 29 lutego 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, ze zm.), dalej jako "ustawa" – 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.”.

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. 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 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 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 Miasta i Gminy Kaczory nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W Rozdziale 13 (Finansowanie programu), w § 14 uchwały rada przyjęła:

„Środki finansowe wydatkowane będą w szczególności na:

- 1) utrzymanie zwierząt w schronisku – 23 300 zł
- 2) wykonywanie zabiegów sterylizacji – 3 000 zł
- 3) usypanie ślepych miotów – 500 zł
- 4) zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok zwierząt – 2 500 zł
- 5) zakup karmy dla kotów wolno żyjących – 1 000 zł
- 6) przeprowadzanie badań weterynaryjnych – 3000 zł
- 7) wyłapywanie bezdomnych zwierząt – 2 200 zł
- 8) prowadzenie adopcji zwierząt – 1 000 zł.”.

Naczelný Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA, 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 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 741/22, CBOSA, wskazał, 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" (por. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA oraz z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA).

WSA w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA, zajął stanowisko, według którego: "[...] 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.

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.

Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne, a mianowicie zadań w zakresie: obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (w § 14 pkt 2 uchwały mowa jest jedynie o wykonywaniu zabiegów sterylizacji, rada nie zapisała w sposób jednoznaczny, czy sterylizacja albo kastracja ma być „obligatoryjna” - na co wskazuje art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy); opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania (w § 14 pkt 5 uchwały mowa jest wyłącznie o zakupie karmy dla kotów wolno żyjących, a nie szerzej - o kosztach opieki nad nimi, w tym ich dokarmianiu - jak wymaga tego art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy), wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy oraz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy (w § 14 pkt 4 uchwały ograniczono się wyłącznie do wskazania kosztów zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierząt, a w § 14 pkt 6 rada wyszczególniła koszty przeprowadzania badań weterynaryjnych).

Ponadto rada nie określiła środków na sfinansowanie innych zadań zaplanowanych w uchwale, tj. zadania wskazanego w rozdz. 3 w § 3 ust. 2 uchwały polegającego na oznakowaniu w sposób trwały zwierząt przyjmowanych do schroniska „poprzez podskórne szczepienie elektronicznego identyfikatora (transportera)” oraz zadania z rozdz. 12 (Edukacja mieszkańców) w § 12 uchwały, tj. działania o charakterze edukacyjnym.

Należy stwierdzić, że brak dokładnego wyodrębnienia środków na realizację obligatoryjnych zadań z art. 11a ust. 2 pkt 2, 4, 7 i 8 ustawy oraz na realizację dodatkowych zadań wskazanych w rozdz. 3 w § 3 ust. 2 oraz rozdz. 12 w § 12 uchwały stanowi o niewłaściwej realizacji dyspozycji z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2, ust. 3 i ust. 3a ustawy i czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Istotnym naruszeniem ww. przepisów ustawy jest brak wskazania kwot na wszystkie obligatoryjne zadania z ustawy oraz na zadania fakultatywne wyszczególnione przez radę w uchwale.

Podsumowując, należy uznać za trafną tezę z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 października 2023 r., II SA/Po 375/23 (LEX 3621009): „Uchwała powinna regulować kwestię finansowania zadań przewidzianych w programie w sposób całościowy. Tym samym środki finansowe wskazane w tym akcie jako zabezpieczenie jego realizacji powinny odzwierciedlać wszystkie zadania tego Programu. Art. 11a ust. 5 u.o.z. bezwzględnie wymaga, aby 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. Stanowi zatem naruszenie 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, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami”.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Kaczory

Burmistrz Miasta i Gminy Kaczory