



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 16 kwietnia 2024 r.

Poz. 2209

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.148.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 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 z późn. zm.), stwierdzam nieważność § 10 załącznika do uchwały Rady Gminy Świętajno z dnia 29 lutego 2024 r. Nr LII/342/24 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świętajno w 2024 roku.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, Rada Gminy Świętajno powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a 1-5 ustawy o ochronie zwierząt przyjęła Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Świętajno w 2024 roku, stanowiący załącznik do uchwały, dalej zwany Programem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 marca 2024 r.

W § 10 Programu Rada Gminy Świętajno postanowiła, iż środki finansowe przeznaczone na realizację wszystkich zadań wynikających z programu zabezpieczone są w budżecie gminy na 2024 r. Środki wydatkowane będą w zależności od liczby zwierząt przetrzymywanych w schronisku, wykonywanych zabiegów sterylizacji/kastracji jak również innych czynności związanych z wyłapywaniem i przetrzymywaniem bezpańskich psów przez schronisko, zgodnie z otrzymanymi fakturami. Finansowanie innych spraw ujętych w Programie realizowane będzie w miarę ich występowania (ust. 1); środki o których mowa w ust. 1 na wykonanie zadań określonych w Programie przeznacza się środki finansowe w wysokości: 1) sterylizacja/kastracja - 15.000 zł, 2) dokarmianie kotów wolno żyjących - 2.500 zł, 3) transport i utrzymanie zwierząt w schronisku - 40.000 zł.

Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, dalej znaną również ustawą, zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

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 (art. 11a ust.1 ustawy).

Zgodnie z regulacją ust. 2 ww. art. 11a ustawy, 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.

Zgodnie z ust. 4 tego przepisu realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.

Obowiązkowe elementy uchwalonego Programu zostały określone w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 i ust. 5 (dotyczący wskazania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu), fakultatywne natomiast określone zostały w ust. 3 (plan znakowania zwierząt w gminie) i 3a (plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie).

Rada gminy zatem, w świetle ww. przepisów ustawy o ochronie zwierząt, obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego do tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej delegacji nie może regulować kwestii nieprzekazanych do regulacji i jednocześnie ma obowiązek uregulowania realizacji zadań jej przekazanych. Uchwała rady gminy musi więc ściśle respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione wyłącznie w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Stosownie do 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".

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Świętajno nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę, wynikających z ww. art. 11a ust. 5 ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II OSK 1087/20, 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 dnia 15 grudnia 2022r. sygn. akt IV SA/Po 741/22, wskazał, że: "...”użyte przez ustawodawcę określenie - sposób wydatkowania - *środków* finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysonowania 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 dnia z dnia 26 października 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 555/22). WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 26 października 2022 r. sygn. akt IV SA/Po 535/22, przyjął, iż :..."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 badana 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 Gminy Świętajno nie zawarła bowiem informacji o ogólnej kwocie przeznaczonej na realizację przyjętego Programu, wskazując jedynie że środki te są zabezpieczone w budżecie gminy na 2024 r. oraz wysokości *środków* finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych, wyszczególnionych zadań w uchwalonym Programie, uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne oraz przyjętych przez radę zadań fakultatywnych, a mianowicie zadań w zakresie:

- poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- usypianie ślepych miotów,
- wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich
- zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych,

Ponadto Rada Gminy nie określiła *środków* na sfinansowanie innych zadań zaplanowanych w uchwale, tj. zadania wskazanego w § 2 ust. 1 Programu polegającego na znakowaniu bezdomnych zwierząt.

Należy stwierdzić, że brak dokładnego wyodrębnienia *środków* na realizację obowiązkowych zadań wynikających z art. 11a ust. 2 ustawy oraz na realizację dodatkowych zadań wskazanych w § 2 ust. 1 Programu stanowi o niewłaściwej realizacji dyspozycji ust. 5 ww. przepisu i ustawy i czyni Program w tym zakresie nietransparentnym i stanowi istotne ich naruszenie.

W tym miejscu należy wskazać również na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 października 2023 r. sygn. akt II SA/Po 375/23, którego stanowisko organ nadzoru podziela, który również stwierdził, iż: "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 (...). Stanowi zatem naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy 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 (...)".

Mając powyższe na uwadze, postanowiono jak na wstępie.

Na marginesie należy wskazać, iż w kwestionowanym przepisie Programu - § 10 ust. 1 Rada Gminy użyła sformułowania "...wyłapywaniem i przetrzymywaniem bezpańskich psów", gdy w przepisach ustawy, w art. 11a ust. 2 pkt 3 mowa jest o odławianiu bezdomnych zwierząt, nie tylko bezpańskich psów.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski