



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 kwietnia 2023 r.

Poz. 3625

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.97.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 marca 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 LXVI/404/2023 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Okonek w 2023 roku” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2023 r. Rada Miejska w Okonku podjęła uchwałę nr LXVI/404/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Okonek w 2023 roku”, której załącznik stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Okonek w 2023 roku, dalej „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i art. 11a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 marca 2023 r.

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

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), dalej: „ustawa”, zgodnie z którym, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia im opieki oraz ich wyłapywania) określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W treści art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinna określić w przedmiotowym programie. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, program 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 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.

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, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania "program (...) obejmuje w szczególności: (...)" nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

Na zasadzie art. 11a ust. 5 ustawy, lokalny prawodawca zobowiązany został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania.

W § 10 Programu postanowiono, że: 1. Na zadania wskazane w programie w uchwale budżetowej na 2023 rok zaplanowano kwotę 85.000,00 zł, która będzie wydatkowana zgodnie z:

- 1) ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2022 r. poz. 1634 ze zm.).
- 2) ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.).
- 3) Zarządzeniem Nr 8/2021 Burmistrza Okonka z dnia 14 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania przez gminę Okonek zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane o wartości mniejszej niż równowartość kwoty 130.000,00 zł.

2. Środki finansowe wydatkowane będą w szczególności na:

- 1) utrzymanie zwierząt w schronisku,
- 2) wykonywanie zabiegów sterylizacji i kastracji, psów i kotów,
- 3) zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok zwierząt,
- 4) zakup karmy dla psów i kotów,
- 5) wyłapywanie bezdomnych zwierząt,
- 6) usypianie zwierząt,
- 7) prowadzenie adopcji zwierząt”.

Rada zatem podała tylko ogólną pulę środków finansowych przeznaczonych na program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy. Rada nie dokonała podziału środków na poszczególne zadania. Nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z ustawowych zadań i czy w konsekwencji 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 20 października 2022 r. (IV SA/Po 507/22; CBOSA) wyjaśnił, 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., II OSK 997/20, LEX nr 3064568)".

Dodatkowo wskazać należy, iż w wyroku z 26 października 2022 r. (IV SA/Po 555/22, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że "...nawet w sytuacji, gdy kwota, jaką dysponuje Rada, nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich potrzeb, to i tak w Programie należy rozdzielić przeznaczone środki finansowe na wszystkie zadania objęte tym Programem tak, aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele. Niezbędne jest zatem choćby szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z przyjmowanego Programu oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków".

Podzielając powyższe stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, 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 poszczególnych zadań określonych ustawowo.

Podnieść należy, że stwierdzone przez organ nadzoru uchybienie ma wpływ na ważność całej przedmiotowej uchwały. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 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*".

W tym stanie rzeczy, 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 Miejska w Okonku

Burmistrz Okonka