



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4937

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.152.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXVI/235/2023 Rady Gminy Brodnica z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Brodnica w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2023 r. Rada Gminy Brodnica podjęła uchwałę nr XXXVI/235/2023 w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Brodnica w 2023 roku, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

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) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572 i 2375)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 marca 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).

Analiza treści badanej uchwały pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Brodnica nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W rozdziale 4. Programu rada unormowała kwestie jego finansowania, przyjmując w § 14 ust. 1, że: „Na realizację zadań objętych programem zostały przeznaczone środki finansowe w budżecie gminy Brodnica w wysokości 55.200,00 zł”. Stosownie do zapisów § 14 ust. 2 Programu: „Środki wydatkowane będą na: 1) dotację na prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt, obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 45.000,00 zł; 2) opiekę nad wolnożyjącymi kotami, dokarmianie – 100,00 zł; 3) utrzymanie odebranych zwierząt gospodarskich w gospodarstwie – 100,00 zł; 4) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 10.000,00 zł”.

W ocenie 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 (a w konsekwencji także sposobu wydatkowania) środków przeznaczonych na realizację wszystkich wyszczególnionych zadań Programu. Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości i sposobie wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na edukację mieszkańców gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Zadanie to zostało wymienione w katalogu zadań, które obejmuje Program (§ 3 ust. 2 pkt 9), a szczegółowe unormowanie tej kwestii znalazło się w § 13 Programu. W cytowanym wcześniej § 14 Programu, wskazującym ogólną kwotę środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań objętych Programem i jej rozdysponowanie na poszczególne zadania, nie ujęto wprost środków przeznaczonych na realizację ww. działań edukacyjnych.

Za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać także wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, jak to uczyniono w § 14 ust. 2 Programu w odniesieniu do kwoty 45 000,00 zł na „dotację na prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju tj. zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku, usypianie ślepych miotów, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt”. Przepis o takiej treści (tj. wskazujący łączną kwotę na realizację kilku zadań ujętych w Programie) nie stanowi poprawnej realizacji dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy. 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 [...]”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe stanowisko pozostaje aktualne także w kontekście wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy Brodnica (pismo z 19 kwietnia 2023 r. znak: UG.OR.0711.6.2023), że gmina realizuje Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Brodnica „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. W porozumieniu biorą udział gminy: [...]. Uczestnicy Porozumienia również podejmują uchwały w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w których podają ogólnie środki finansowe wydatkowane na dotację na prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju”.

Zauważyć należy, że porozumienia międzygminne gminy mogą zawierać w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Taką formę współpracy między gminami przewiduje art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu: „Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania”. Powierzenie w drodze porozumienia międzygminnego zadań do wykonania, w tym także z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, wskazywanym w art. 11 ust. 1 ustawy jako zadanie własne gmin, nie oznacza jednak możliwości przekazania kompetencji do stanowienia prawa miejscowego w tej mierze przez inną gminę (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 kwietnia 2011 r., III SA/Wr 84/11). Pomimo zawartego porozumienia międzygminnego, organy stanowiące każdej z gmin uczestniczących w porozumieniu zachowują swoje kompetencje prawodawcze przyznane w ustawach, w tym także do określenia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. To zatem do kompetencji poszczególnych rad gmin, niezależnie od zawartego porozumienia międzygminnego, należy prawidłowa realizacja normy kompetencyjnej wynikającej z przepisów art. 11a ustawy, obejmująca obowiązek wskazania w przedmiotowym programie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków.

Podsumowując, 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 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 Brodnica

Wójt Gminy Brodnica