



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4944

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.154.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXVIII/140/2023 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2023 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” podjęło uchwałę nr XXXVIII/140/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności na terenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w 2023 r., 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 (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40) i art. 11 a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572) oraz § 6, ust. 2, pkt 3 Statutu Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 2013 roku, poz. 4984)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 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).

W tym miejscu wyjaśnić należy, że do zadań Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” należy „przygotowywanie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt na terenie gmin uczestników Związku na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt w tym odłów bezdomnych zwierząt z terenów gmin uczestników Związku” (§ 6 ust. 2 pkt 3 Statutu Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z siedzibą w Krotoszynie; opubl. w Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 3013 ze zm.). Kompetencje prawotwórcze przewidziane dla rady gminy w art. 11a ustawy realizuje zatem zgromadzenie tego Związku, stosownie do zapisów § 8 ust. 6 pkt 4 ww. Statutu.

Analiza treści badanej uchwały pozwala stwierdzić, że zgromadzenie nie uregulowało w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W rozdziale 14. Programu zgromadzenie unormowało kwestie finansowania Programu, przyjmując w § 19, że: „Związek zapewnia w budżecie na 2023 rok kwotę 599 641,00 zł na realizację zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami, w tym:

- 432 000,00 zł na realizację zadania pn. „Prowadzenie Schroniska dla bezdomnych zwierząt w Krotoszynie”, w tym na odławianie bezdomnych zwierząt;
- 20 000,00 zł kastracja suk właścicielskich
- 2 500,00 zł zakup chipów
- 12 000,00 zł opieka nad kotami wolno żyjącymi w tym zakup karmy w celu dokarmiania
- 12 000,00 zł kastracja kotek wolno żyjących
- 1 300,00 zł usypianie ślepych miotów
- 48 678,00 zł na dzierżawę terenu pod schroniskiem
- 11 000,00 zł na wywóz nieczystości ze schroniska
- 42 113,00 zł zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt
- 2000,00 zł działania edukacyjne
- 2 000,00 zł zużycie wody w schronisku dla bezdomnych zwierząt
- 1 300,00 zł drobne naprawy w schronisku
- 12 000,00 zł koszty pracownicze oraz wynagrodzenia bezosobowe
- 500,00 zł szkolenia
- 250,00 zł materiały biurowe”.

Z kolei w myśl § 20 Programu: „Środki finansowe wydatkowane będą poprzez zlecenie:

- świadczenia usług i dostaw, zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2022 poz. 1710 ze zm.),

- na podstawie indywidualnych zleceń wystawianych lekarzowi weterynarii i umów cywilnoprawnych zawieranych z rolnikami w zakresie zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwach rolnych”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego 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. Zgromadzenie nie zawierało bowiem informacji o wysokości i sposobie wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację obligatoryjnych zadań, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 4, 5 i 7 ustawy, tj. zadań w zakresie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zadania te zostały unormowane odpowiednio w § 7, § 8 i § 9 oraz w § 12 Programu. W cytowanym wcześniej § 19 Programu, wskazującym ogólną kwotę na realizację zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami i jej rozdysponowanie na poszczególne zadania, nie ujęto wprost środków przeznaczonych na realizację ww. obowiązkowych zadań.

Za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać także wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, jak to uczyniono w odniesieniu do kwoty 432 000,00 zł „na realizację zadania pn. «Prowadzenie Schroniska dla bezdomnych zwierząt w Krotoszynie», w tym na odławianie bezdomnych zwierząt”. Nadto z przepisu § 7 ust. 3 Programu wynika, że w ramach umowy na „Prowadzenie Schroniska dla bezdomnych zwierząt w Krotoszynie” zawartej z Towarzystwem odbywa się także finansowanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt w Schronisku. Przepisy o takiej treści (tj. wskazujące 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 [...]”.

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:

Zgromadzenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA”

Zarząd Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA”