



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5002

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.147.2023.3

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 LXIII/566/2023 Rady Gminy Wągrowiec z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wągrowiec na 2023 rok - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Gminy Wągrowiec podjęła uchwałę nr LXIII/566/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Wągrowiec na 2023 rok.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 kwietnia 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (t.j. 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 uregulowania 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).

W § 13 ust. 2 załącznika do uchwały nr LXIII/566/2023 wskazano: "W budżecie Gminy Wągrowiec na 2023 rok zabezpieczono środki finansowe w wysokości 204 000,00 zł, w tym na: 1) na odławianie i zapewnienie w schronisku opieki bezdomnym zwierzętom, sterylizację lub kastrację bezdomnych zwierząt, przeznacza się kwotę 189 000,00 zł, 2) całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń losowych z udziałem zwierząt, które są ranne i wymagają leczenia przeznacza się kwotę 6 000,00 z zł, 2) na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym zakup karmy przeznacza się kwotę 2 000,00 zł, 3) na pozostałe działania, przewidziane w Programie w tym na realizację planu sterylizacji, o którym mowa w § 12 programu łącznie 7 000,00 zł". Na wstępie organ nadzoru wskazuje na nieprawidłową numerację punktów w § 13 ust. 2 Programu.

Analiza treści § 13 Programu prowadzi do wniosku, że rada nie uregulowała w sposób wyczerpujący kwestii wskazania środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposobu wydatkowania tych środków, do czego zobowiązuje ustawa w art. 11a ust. 5. Rada winna bowiem określić wysokość środków finansowych dla wszystkich poszczególnych zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy oraz wszystkich innych zadań fakultatywnych określonych w podjętym Programie.

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 środków przeznaczonych na realizację niektórych z wyszczególnionych celów (zadań) Programu. Na każde zadanie wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy powinny zostać odrębnie określone środki finansowe. Oddzielnie winny być także wskazane środki finansowe na dodatkowe zadania przewidziane przez radę.

W wyroku z dnia 1 kwietnia 2021 r., II SA/Sz 110/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie orzekł natomiast, że: "O ile zgodzić się należy z organem, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań wynikających z Programu oraz ewentualnej rezerwy i tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków nie powinno nastroczać nadmiernej trudności. Nie sposób bowiem przyjąć, że przy określaniu całkowitej rocznej wysokości środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu Rada nie analizowała poszczególnych danych składowych i wskazała kwotę (...) bez uwzględnienia dotychczasowego doświadczenia przy realizacji konkretnych zadań i wartości usług lub towarów dla każdego z celów Programem przewidzianych".

W § 10 Programu rada uregulowała kwestię zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym. W ust. 1 tego paragrafu postanowiono: "Wskazuje się gospodarstwo rolne położone w Siennie 34, w celu zapewnienia schronienia bezdomnym zwierzętom gospodarskim z terenu Gminy Wągrowiec pozbawionym opieki z przyczyn losowych". Jak natomiast stanowi § 10 ust. 2 Programu: "W gospodarstwie umieszczane są zwierzęta zabłąkane, porzucone albo odebrane dotychczasowemu właścicielowi na mocy decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia, do czasu ich odebrania przez właściciela lub prawomocnego rozstrzygnięcia sądu o dalszych losach zwierzęcia".

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, wskazywane jest w celu zapewnienia miejsca bezdomnym zwierzętom gospodarskim. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia analiza art. 11a ust. 1 w związku z art. 4 pkt 16 ustawy. Zgodnie z definicją przyjętą przez ustawodawcę, przez "zwierzęta bezdomne" rozumie się "zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały" (art. 4 pkt 16 ustawy). Z kolei w art. 7 ustawy została przewidziana instytucja odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane: 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych. Z powyższego wynika, iż zwierzę czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi w trybie ustawy nie stanowi zwierzęcia bezdomnego w rozumieniu przywołanej definicji ustawowej. Co więcej, wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym umieszczone ma być zwierzę gospodarskie odebrane czasowo właścicielowi lub opiekunowi - z woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy - należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie zaś do rady gminy. Ponadto, przekazanie takiego zwierzęcia, nastąpić może jedynie za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane (art. 7 ust. 1b ustawy), a w przypadku braku zgody lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia podmiotom, o których mowa w ust. 1, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę (art. 7 ust. 1c ustawy). Ustawodawca, regulując w ustawie tryb postępowania w przypadku czasowego odebrania zwierzęcia w drodze decyzji administracyjnej, nie upoważnił rady gminy do jakiegokolwiek modyfikacji tychże postanowień. W ocenie organu nadzoru uregulowanie w przedmiotowej uchwale kwestii zapewnienia opieki dla zwierząt w sytuacjach opisanych w art. 7 ustawy zostało dokonane przez radę z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z art. 11a ustawy. Jednocześnie rada nie będąc do tego uprawnioną - wkroczyła w kompetencje wójta (burmistrza) określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy.

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 Wągrowiec

Wójt Gminy Wągrowiec