



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 maja 2023 r.

Poz. 5225

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.199.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 maja 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 LVII/416/2023 Rady Gminy Chodzież z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chodzież” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr LVII/416/2023 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Chodzież”, 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 i art. 40 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 poz. 40) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 poz. 572)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 6 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 (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).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Chodzież nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W § 4 Programu rada unormowała kwestie dotyczące kosztów jego realizacji, przyjmując w ust. 2, że: „Środki na zadania w roku 2023 r. w wysokości do 51 000 zł, przeznacza się na:

1) zapobieganie wzrostu populacji zwierząt bezdomnych, w szczególności poprzez finansowanie sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych, a także usypianie ślepych miotów w uzasadnionych przypadkach – do kwoty 1 500 zł

2) odławianie bezdomnych zwierząt domowych i zapewnienie im miejsca w schronisku dla zwierząt w Rybowie, gdzie obligatoryjnie wykonywana jest sterylizacja albo kastracja zwierząt – w ramach umowy ze schroniskiem do kwoty 35 000 zł.

3) aktywne poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt i informowanie o możliwości adopcji zwierząt przyjętych do schroniska – do kwoty 500 zł.

4) promowanie prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt oraz edukacja społeczeństwa w zakresie obowiązków spoczywających na właścicielach i opiekunach kotów i psów – do kwoty 1000 zł

5) finansowanie z budżetu gminy Chodzież sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych znajdujących się w schronisku, sterylizacji kotów wolno żyjących na terenie Gminy Chodzież nieposiadających właścicieli lub zaadoptowanych przez opiekunów – w ramach umowy z lekarzem weterynarii do kwoty 10 000 zł

6) zakup karmy dla kotów wolno żyjących – do kwoty 1000 zł

7) całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w ramach umowy z lekarzem weterynarii – do kwoty 1000 zł

8) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich – do kwoty 1000 zł”.

Zdaniem 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).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, 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).

Poprawnej realizacji dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy nie służy także wskazywanie łącznych kwot na wykonanie kilku zadań ujętych w przedmiotowym programie, na co 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 [...]”.

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecnictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, cytowanym przepisem § 4 ust. 2 Programu nie dokonano bowiem wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania.

Analiza treści kwestionowanego przepisu wskazuje, że rada zaplanowała realizację grup zadań w ramach jednej, łącznej kwoty. Uwaga ta dotyczy kwot: do 1 500 zł przeznaczonej na „zapobieganie wzrostu populacji zwierząt bezdomnych, w szczególności poprzez finansowanie sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych, a także usypianie ślepych miotów w uzasadnionych przypadkach” (pkt 1), do 35 000 zł na „odławianie bezdomnych zwierząt domowych i zapewnienie im miejsca w schronisku dla zwierząt w Rybowie, gdzie obligatoryjnie wykonywana jest sterylizacja albo kastracja zwierząt” (pkt 2) oraz do 10 000 zł na „finansowanie z budżetu gminy Chodzież sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych znajdujących się w schronisku, sterylizacji kotów wolno żyjących na terenie Gminy Chodzież nieposiadających właścicieli lub zaadoptowanych przez opiekunów – w ramach umowy z lekarzem weterynarii” (pkt 5).

Z powyższych zapisów nie wynika jakie konkretne kwoty zostaną przeznaczone na poszczególne zadania, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy. Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na finansowanie wskazanych grup zadań, rada pozostawiła organowi wykonawczemu (Wójtowi Gminy Chodzież) i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu (np. prowadzącemu schronisko, lekarzowi weterynarii) swobodę w zakresie sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności.

W powyższym kontekście zwrócić należy także uwagę na przepis § 5 ust. 3 pkt 1 Programu, w którym rada, w ramach zasad wykonywania zabiegów sterylizacji i kastracji kotów żyjących na wolności oraz usypiania ślepych miotów, postanowiła: „Gmina Chodzież pokrywa całkowity koszt sterylizacji, kastracji lub usypiania ślepych miotów do wysokości środków zaplanowanych w roku budżetowym”. Tymczasem z treści § 4 ust. 2 Programu nie sposób odczytać jaka jest wysokość tych środków, bowiem finansowanie zabiegów usypiania ślepych miotów zaplanowano w ramach jednej kwoty obejmującej również finansowanie sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych (pkt 1). Z kolei sterylizacja i kastracja kotów wolno żyjących również jest jednym z kilku zadań, które mają być realizowane w ramach ogólnej puli

środków zaplanowanych w pkt 5. Omawiane regulacje nie sprzyjają zatem przejrzystości i jasności podziału środków finansowych na realizację omawianych zadań, pozostawiając zbyt daleko idącą swobodę w ich wydatkowaniu organowi wykonawczemu.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 w zw. z ust. 2 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 Chodzież

Wójt Gminy Chodzież