



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 września 2023 r.

Poz. 8176

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.352.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 sierpnia 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 LXXVIII/558/2023 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzemeszno w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lipca 2023 r. Rada Miejska Trzemeszna podjęła uchwałę nr LXXVIII/558/2023 w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzemeszno w 2023 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 11a w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 lipca 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 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).

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

Stosownie do zapisów § 13 ust. 1 Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Trzemeszno w 2023 roku, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 26 lipca 2023 r. (zwany dalej "Programem"): „Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone zostały w budżecie Gminy Trzemeszno na 2023 r. w kwocie 62.000,00 zł (Uchwała Nr LXIX/493/2023 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2023 r.) w tym na: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku - kwota 26.000,00 zł, 2) zakup środków żywności (karmy) dla wolno żyjących kotów - 5.000,00 zł, 3) odławianie bezdomnych zwierząt, tymczasowe przetrzymywanie, transport do schroniska - kwota 16.000,00 zł, 4) wykonywanie zabiegów sterylizacji i kastracji zwierząt dla mieszkańców (50% całkowitego kosztu zabiegu) - kwota 6.500,00 zł, 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt - bezkosztowo, 6) usypianie ślepych miotów - kwota 500,00 zł, 7) gotowość do zapewnienia miejsca i opieki dla zwierząt gospodarskich - kwota 900,00 zł, 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej zwierzętom poszkodowanym w wyniku zdarzeń drogowych - kwota 5.000,00 zł, 9) edukację mieszkańców Gminy w zakresie kształtowania prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt oraz w zakresie obowiązków spoczywających na właścicielach i opiekunach zwierząt - kwota 1.100,00 zł, 10) zakup materiałów m. in. klatki kennelowej, żywołapki, koszy na psie odchody - kwota 1.00,00 zł”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Naczelnny 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. Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację całłościowej opieki nad wolno żyjącymi kotami. Zgodnie z treścią § 5 Programu sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowane jest poprzez: 1) ustalenie miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, 2) zapewnienie schronienia dla wolno żyjących kotów poprzez rozstawianie budek dla kotów w porozumieniu z zarządcą terenu i społecznymi opiekunami, 3) zapewnienie dokarmiania oraz zapewnienie im wody pitnej w miejscach ich przebywania, 4) powierzenie realizacji w/w zadań społecznym opiekunom (karmicielom) zgłoszonym w Urzędzie, 5) przeprowadzenie zabiegu sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących, które będą realizowane przez lekarza weterynarii, z którym Gmina zawarła stosowną umowę, tj. z Gabinetem Weterynaryjnym z siedzibą przy ul. Kościuszki 19 w Trzemesznie. Określając sposób wydatkowania środków finansowych rada wskazała jedynie kwotę przeznaczoną na zakup środków żywności (karmy) dla wolno żyjących kotów w wysokości 5.000,00 zł. Jak natomiast wynika z wyżej cytowanego przepisu opieka na kotami wolno żyjącymi obejmuje nie tylko ich dokarmianie. Przykładowo należy wskazać, iż zgodnie z treścią § 5 Programu opieka nad kotami wolno żyjącymi polega m.in. na przeprowadzaniu zabiegów sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących. Tego typu zabiegi co prawda zostały przez radę wymienione w treści § 13 Programu niemniej dotyczą one jedynie zwierząt przebywających w schronisku (§ 13 ust. 1 pkt 1 Programu) oraz zwierząt będących własnością mieszkańców (§ 13 ust. 1 pkt 4 Programu). Rada nie określiła zatem wysokości środków finansowych przeznaczonych na całłościową opiekę nad kotami wolno żyjącymi, a jedynie wskazała wysokość środków przeznaczonych na zakup karmy.

Nadto należy wskazać, iż w § 13 ust. 1 pkt 1 Programu rada przewidziała łączną pulę środków na zapewnienie miejsca i opieki w schronisku dla zwierząt oraz obowiązkową sterylizację oraz kastrację zwierząt w schronisku. Tymczasem ustawodawca rozdzielił ww. zadania polegające na: zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy) oraz obowiązkowej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku (art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy). W ocenie organu nadzoru na każde zadanie wymienione w treści art. 11a ust. 2 ustawy oraz na zadania fakultatywne przewidziane w Programie odrębnie powinny zostać określone środki finansowe.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane grupy zadań rada pozostawiła organowi wykonawczemu (Burmistrzowi Trzemeszna) i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu (np. prowadzącemu schronisko) 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. 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 omawianego Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 2 w zw. z art. 11a ust. 5 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 Miejska Trzemeszna

Burmistrz Trzemeszna