



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2023 r.

Poz. 3329

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.81.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 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)

orzekam

nieważność uchwały nr LXII/483/2023 Rady Gminy Gniezno z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Gniezno w 2023 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 lutego 2023 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr LXII/483/2023 w sprawie uchwalenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Gniezno w 2023 roku, zwaną dalej „uchwałą” lub „Programem”.

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) oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 572 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 lutego 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 Gniezno nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W rozdziale 12. uchwały określono kwestie dotyczące finansowania Programu. Stosownie do zapisów § 13 ust. 1 uchwały: „Na realizację zadań wynikających z Programu w 2023 roku zabezpieczono w projekcie budżetu Gminy Gniezno kwotę 58 000,00 złotych (słownie: pięćdziesiąt osiem tysięcy złotych), która zostanie przeznaczona na:

1) zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom - dotacja dla Miasta Gniezna zgodnie z zawartym Porozumieniem – 30 000,00 złotych (słownie: trzydzieści tysięcy złotych)

2) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – umowa za zakładem weterynaryjnym – 9 000,00 złotych (słownie: dziewięć tysięcy złotych)

3) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich - Gospodarstwo Rolne w miejscowości Skierszewo 10, Gmina Gniezno, spełniające odpowiednie warunki sanitarno – bytowe, określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1421 ze zm.)

3) odławianie bezdomnych zwierząt – umowa z firmą posiadającą zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Gniezno – 10 000,00 złotych (słownie: dziesięć tysięcy złotych)

4) zabiegi sterylizacji oraz kastracji – umowa z lecznicą weterynaryjną – 8 000,00 złotych (słownie: osiem tysięcy złotych)

5) zakup karmy dla kotów wolno żyjących – 1 000,00 złotych (słownie: jeden tysiąc złotych)”.

W § 13 ust. 2 uchwały zastrzeżono, że: „Istnieje możliwość zwiększenia kwoty przeznaczonej na realizację Programu w terminie jego realizacji jeżeli środki wymienione w § 13 ust. 1 będą nie wystarczające”.

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 egemplifikację 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 celów (zadań) Programu. Rada nie zawarła 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, 6 i 7 ustawy, tj. zadań w zakresie obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypiania ślepych miotów oraz wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Zadania te zostały wymienione wśród celów Programu (§ 3 ust. 1 pkt 4, 5, 6 i 7), a regulacje szczegółowe dotyczące tej materii zawarto odpowiednio w § 7, 8, 9 i 10 Programu. W cytowanym wcześniej przepisie § 13 ust. 1 Programu, wskazującym ogólną kwotę zaplanowaną na realizację zadań wynikających z Programu i jej rozdysponowanie na poszczególne zadania, nie ujęto wprost środków przeznaczonych na realizację ww. zadań. W odniesieniu do zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich zauważyć należy, że zadanie to co prawda zostało wymienione w § 13 ust. 1 Programu (pkt 3), jednak nie przypisano do niego żadnej kwoty w ramach zaplanowanych środków na realizację zadań wynikających z Programu (całość tej kwoty, tj. 58 000 złotych, została rozdysponowana na pozostałe zadania wymienione w tym przepisie).

Za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać także wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie. W kontekście tego zagadnienia, organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 13 ust. 1 pkt 1 Programu na realizację zadania pod nazwą: „zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom” przeznaczona została kwota 30 000 złotych w formie „dotacji dla Miasta Gniezna zgodnie z zawartym Porozumieniem”. W § 4 pkt 1 Programu zapisano: „Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Gniezno realizują: 1) Schronisko dla zwierząt poprzez przyjmowanie zwierząt bezdomnych na podstawie Porozumienia zawartego pomiędzy Miastem Gniezno a Gminą Gniezno”. Jak wynika z dalszych przepisów Programu, to samo Schronisko dla zwierząt (zdefiniowane w § 2 pkt 4 uchwały jako „Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Gnieźnie, przy ul. Kawiary 40”) realizuje także zadania w zakresie obligatoryjnej sterylizacji i kastracji zwierząt przyjętych do Schroniska (§ 7), poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 8 pkt 1) oraz usypiania ślepych miotów (§ 9). Rada nie wskazała jednak wprost, czy zadania wymienione w § 7-9 Programu, również miałyby być realizowane w ramach porozumienia zawartego z Miastem Gniezno i w ramach dotacji, o której mowa w § 13 ust. 1 pkt 1 Programu. Nawet gdyby przyjąć tak daleko idącą wykładnię, to przepis o takiej treści (tj. wskazujący łączną kwotę na realizację kilku zadań ujętych w Programie) nie stanowiłby 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:

Rada Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno