



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 4691

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.145.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 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 LXII/462/2024 Rady Miejskiej w Książu Wlkp. z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Książ Wlkp. w 2024 roku - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Książu Wlkp. podjęła uchwałę nr LXII/462/2024 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Książ Wlkp. w 2024 roku, dalej jako "uchwała". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Książ Wlkp. w 2024 r. stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 marca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), dalej jako "ustawa" – rada gminy, wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. 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.

Ponadto jak wynika z 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 powinien 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 art. 11a 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, CBOSA).

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

W § 13 Programu rada przyjęła:

"1. Na realizację zadań wynikających z Programu zostały przeznaczone środki finansowe z budżetu Gminy w wysokości 108 800,00 zł z przeznaczeniem na:

1) dotację celową w wysokości - 78 400,00 zł na wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą "Prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju", zgodnie z planem kosztów utrzymania schroniska na rok budżetowy 2024, oszacowany zgodnie z zapisami aneksu nr 11 do porozumienia międzygminnego z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie powierzenia gminie Śrem zadania związanego z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt i ochroną przed bezdomnymi zwierzętami, polegającego na rozbudowie i eksploatacji międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Gaju;

2) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - 21 400,00 zł;

3) gotowość gospodarstwa rolnego na przyjęcie zwierząt - 2 000,00 zł;

4) sterylizację albo kastrację, w przypadku bezpośredniej adopcji bezdomnych zwierząt przez mieszkańców Gminy - 4 000,00 zł;

5) zakup karmy dla wolno żyjących kotów - 2 000,00 zł;

6) zakup worków na psie odchody - 1 000,00 zł.

2. Realizacja zadania publicznego pod nazwą »Prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju« obejmuje swym zakresem:

1) transport i interwencje związane z odławianiem bezdomnych zwierząt;

2) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;

3) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;

4) opiekę weterynaryjną, w tym sterylizację albo kastrację wszystkich zwierząt przebywających w schronisku oraz usypianie ślepych miotów.

3. Zadania wskazane w ust. 2 realizowane są w ramach dotacji celowej, o której mowa w pkt 1, na podstawie umowy o realizację zadania publicznego, zawartej z Fundacją.

4. Koszty realizacji zadania publicznego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 2, obejmują:

1) wynagrodzenia pracowników schroniska - 68 833,00 zł;

- 2) opiekę weterynaryjną, w tym usypianie ślepych miotów - 6 400,00 zł;
- 3) transport i interwencje związane z odławianiem bezdomnych zwierząt - 3 000,00 zł;
- 4) koszty eksploatacyjne obiektu, zakupy materiałów i wyposażenia - 67,00 zł;
- 5) pozyskiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt - 50,00 zł;
- 6) edukację mieszkańców Gminy w zakresie opieki nad zwierzętami - 50,00 zł".

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 10 kwietnia 2024 r. NP-III.4131.1.145.2024.3, pismem z 15 kwietnia 2024 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Książu Wielkopolskim wyjaśnił m.in., że: "Wysokość środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji Programu została określona w § 13 ust. 1- 4 ww. uchwały (...). Wysokość tych środków została odniesiona do treści art. 11a ust. 5 ww. ustawy (...). Mianowicie:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – § 13 ust. 1 pkt 1,
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie - § 13 ust. 1 pkt 5 uchwały,
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt - § 13 ust. 4 pkt 3 uchwały,
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt – bezkosztowo, jak wskazano w uzasadnieniu uchwały dotacja o której mowa w § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały nie obejmuje środków finansowych, na realizację zadania sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt, gdyż koszty w tym zakresie ponoszone są w całości przez Fundację »Schronisko dla Zwierząt w Gaju« (vide również załącznik nr 1 do umowy w pkt V. »Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego« pkt 1.6.),
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt - § 13 ust. 4 pkt 5 uchwały,
- 6) usypianie ślepych miotów - § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały,
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich - § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały,
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały".

Ponadto z przedmiotowego pisma z 15 kwietnia 2024 r. Przewodniczącego Rady Miejskiej w Książu Wlkp. wynika, że: "Dotacja celowa wskazana w § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały przekazywana jest na wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą »Prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju«. Konkretyzacja działań w zakresie tego zadania i związanych z tym kosztów została określona w § 13 ust. 4 uchwały. Suma tych kosztów stanowi łącznie kwotę 78.400,00 zł (vide również ww. pkt II.) i nie obejmuje kosztów na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Wynika to z faktu, iż w umowie o realizację zadania publicznego pod tytułem: »Prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju« i ochrona przed bezdomnymi zwierzętami na terenie gmin uczestniczących w porozumieniu międzygminnym z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie powierzenia gminie Śrem zadania związanego z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt i ochroną przed bezdomnymi zwierzętami polegającego na rozbudowie i eksploatacji międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Gaju" zawartej pomiędzy Gminą Śrem, a Fundacją Schronisko dla Zwierząt w Gaju, w ofercie stanowiącej Załącznik nr 1 w pkt III. 3 »Syntetyczny opis zadania« oraz w pkt V. »Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego«, nie wyodrębniono konkretnie zadania pod nazwą: »zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt« i kosztów na to zadanie. Tym samym w Programie nie określono wysokości tych kosztów. W ocenie organu prowadzenie Międzygminnego Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Gaju samo w sobie stanowi realizację zadania pod nazwą: »zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (...)« i z tego względu nie wymaga określenia kosztów w tym zakresie, co potwierdzają ww. dokumenty".

NSA w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA, podkreślił, że: "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 WSA w Poznaniu w wyroku z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po

741/22, CBOSA, wskazał, że: "[...] 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, CBOSA oraz z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA).

WSA w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA, zajął stanowisko, według którego: "[...] 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.

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że oceniana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jej treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację wszystkich wyszczególnionych celów (zadań) Programu.

Rada nie zawarła bowiem informacji o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań Programu uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne, a mianowicie zadań w zakresie:

a)zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku - w tym zakresie z jednej strony Rada Miejska w Książu Wlkp. uznaje, że koszty związane z zapewnieniem miejsca w schronisku wynikają z § 13 ust. 1 pkt 1 Programu, z drugiej jednak strony wprost Przewodniczący Rady Miejskiej w Książu Wlkp. wskazał w piśmie z 15 kwietnia 2024 r., że "nie wyodrębniono konkretnie zadania pod nazwą »zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku« i kosztów na to zadanie" - w ocenie organu nadzoru, koszty wynagrodzenia pracowników schroniska czy koszty eksploatacyjne obiektu, zakupu materiałów i wyposażenia, o których mowa w § 13 ust. 4 Programu nie stanowią kosztów zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku;

b)opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania - w § 13 pkt 5 Programu mowa jest wyłącznie o kosztach związanych z zakupem karmy dla kotów wolno żyjących, a nie szerzej - o kosztach opieki nad nimi - jak wymaga tego art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy;

c)usypiania ślepych miotów - w § 13 ust. 4 pkt 2 Programu rada określiła te koszty szerzej niż wymaga tego ustawa - jako "koszty opieki weterynaryjnej, w tym usypiania ślepych miotów" - zdaniem organu nadzoru, rada powinna wskazać wysokość środków przeznaczonych na realizację tego konkretnego zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że 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 NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, CBOSA, 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 tym stanie rzeczy, orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Książu Wlkp.

Burmistrz Książa Wlkp.