



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 2493

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.51.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lutego 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 LXXXII/857/2024 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Swarzędz na rok 2024 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Swarzędzu podjęła uchwałę nr LXXXII/857/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Swarzędz na rok 2024, dalej jako "uchwała" lub "Program".

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

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 lutego 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, ze zm.), 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.

Przedmiotowy program może także obejmować "plan znakowania zwierząt w gminie" (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz "plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają" (art. 11a ust. 3a ustawy). 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 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 art. 11a 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; CBOSA).

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

W § 13 ("Finansowanie Programu") uchwały rada uregulowała: "Na realizację zadań wynikających z Programu w 2024 roku Gmina Swarzędz planuje przeznaczyć kwotę w wysokości 654.360,30 zł (słownie: sześćset pięćdziesiąt cztery tysiące trzysta sześćdziesiąt złotych 30/100)" (ust.1), "Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu zabezpieczone są w budżecie Gminy Swarzędz i będą wydatkowane w następujący sposób: 1) udział członkowski - składka członkowska na rzecz Związku Międzygminnego «Schronisko dla Zwierząt» - kwota: 561.360,30 zł; 2) zakup mikroczipów do elektronicznego znakowania zwierząt - kwota: 5.000,00 zł; 3) zapewnienie opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - kwota: 31.000,00 zł; 4) prowadzenie opieki nad bezdomnymi zwierzętami - kwota: 20.000,00 zł, w tym: a) odłów i transport zwierząt bezdomnych - kwota: 5.000,00 zł; b) zapewnienie miejsca zwierzętom gospodarskim przez gospodarstwo rolne - kwota: 3.000,00 zł; c) opieka nad zwierzętami bezdomnymi w schronisku (ponad limit, który wynika ze składki członkowskiej) - kwota: 12.000,00 zł; 5) sterylizacja zwierząt i zapobieganie bezdomności, w tym sterylizacja i kastracja kotów wolno żyjących - kwota: 20.000,00 zł; 6) elektroniczne znakowanie psów i kotów - kwota: 5.000,00 zł; 7) zakup karmy dla kotów wolno żyjących - kwota: 10.000,00 zł; 8) działania edukacyjno-informacyjne - kwota: 2.000,00 zł" (ust.2); "W przypadku zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań wymienionych w ust. 2, zmiana uchwały budżetowej nie powoduje konieczności zmiany niniejszej uchwały" (ust. 3).

Naczelny Sąd Administracyjny 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 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, 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).

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 w Programie o wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań uznanych przez ustawodawcę jako obligatoryjne, a mianowicie zadań w zakresie: usypiania ślepych miotów (w § 2 ust. 2 pkt 5 Programu oraz § 7 Programu, ponadto zawężono zakres tego zadania do kotów wolno żyjących) oraz poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, w tym adopcji (§ 2 ust. 2 pkt 3 Programu oraz § 5 Programu).

W § 13 ust. 2 pkt 1 Programu wskazano, że środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu wydatkowane będą na udział członkowski w formie składki członkowskiej na rzecz Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt" w kwocie 561.360,30 zł. Wskazać należy, że zadania związane z usypianiem ślepych miotów, w kotów wolno żyjących (zawężono zakres zadania w sposób niezgodny z ustawą, o czym poniżej) oraz poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt, w tym adopcji na mocy postanowień Programu zostały przekazane do realizacji przez Schronisko dla Zwierząt w Skałowie (§ 5 i § 7 Programu).

Organowi nadzoru z urzędu wiadomym jest, że Gmina Swarzędz jest uczestnikiem Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt" z siedzibą w Kostrzynie, a związek ten wykonuje zadanie publiczne "w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom poprzez budowę i eksploatację międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Skałowie, gmina Kostrzyn" (§ 4 Statutu Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt" zamieszczonego w obwieszczeniu Wojewody Wielkopolskiego z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia zmiany statutu Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt" z siedzibą w Kostrzynie, Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2021 r. poz. 4695, dalej jako: "Statut Związku Międzygminnego «Schronisko dla Zwierząt»"). Zgodnie z treścią § 26 ust. 2 Statutu Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt": "Uczestnicy ponoszą koszty działalności Związku w formie składki członkowskiej, proporcjonalnie do liczby mieszkańców, ustalonej według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy, w terminie ustalonym odrębną uchwałą Zgromadzenia".

Z kolei w świetle § 1 ust. 1 uchwały nr XVI/61/2023 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt" z dnia 27 września 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości rocznej składki członkowskiej na 2024 rok i terminu jej płatności (zmienionej uchwałą nr XVII/64/2023 z dnia 18 grudnia 2023 r.), dalej jako: "u.w.s.", dokonano wyboru metody ustalania wysokości składki członkowskiej, w ten sposób, iż stanowi ona iloczyn stawki bazowej i liczby mieszkańców danej gminy. Z kolei w § 1 ust. 2 u.w.s. ustalono wysokość składki członkowskiej na rok 2024 dla poszczególnych Uczestników Związku stanowiącej iloczyn stawki bazowej tj. kwoty 11,10 zł i liczby mieszkańców gminy wg stanu z ewidencji ludności w danej gminie na dzień 31 grudnia 2023 r. W § 1 ust. 6 u.w.s. postanowiono, że składkę członkowską przeznacza się na utrzymanie Biura Związku oraz Schroniska dla Zwierząt w Skałowie. Z treści § 1 ust. 7 u.w.s. wynika, że: "W ramach w/w składki gminy mają zapewnione miejsce dla zwierząt w liczbie wynikającej z przeliczenia: 1 zwierzę na 1000 mieszkańców, tj. [...] Gmina Swarzędz 51 sztuk [...]".

Powyższe oznacza, że postanowienia Statutu Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt", a także u.w.s. nie stanowią o prawidłowym wykonaniu kompetencji z art. 11a ust. 5 ustawy, nawet w połączeniu z badaną uchwałą. Z żadnego wskazanego bowiem aktu oraz uchwały nie wynika jakie kwoty zaplanowano na realizację zadań związanych z usypianiem ślepych miotów oraz z poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt, w tym adopcji. W aktach prawnych związanych z funkcjonowaniem Związku Międzygminnego "Schronisko dla Zwierząt" wynika jedynie, że w ramach przekazanych środków gmina "ma zapewnione miejsce dla zwierząt" oraz "utrzymuje Biuro Związku oraz Schronisko dla Zwierząt w Skałowie". Zadanie publiczne przekazane do realizacji Związkowi Międzygminnemu "Schronisko dla

Zwierząt" dotyczy zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, co stanowi jedynie wycinek zadania własnego gminy określonego w art. 11 ust. 1 ustawy, którym jest zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Podkreślenia wymaga również, że to program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności jako akt prawa miejscowego winien statuować w szczególności zadania wskazane w ustawie oraz zawierać postanowienia dotyczące wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 20 stycznia 2022 r., IV SA/Po 17/22 (CBOSA) wskazał, że: "Powołana uchwała w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego nie zawiera żadnych postanowień dotyczących sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na realizację zadań objętych skarżonym Programem, a do tego nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego. Powoływane w odpowiedzi na skargę umowy i porozumienie jedynie ujawniają tytuł prawny rozdysponowania określonych kwot na określone cele, a nie dowód o ustanowieniu aktem prawa miejscowego obowiązku przeznaczenia określonych kwot ze środków zabezpieczonych Programem na konkretne zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt". Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z 14 września 2022 r., IV SA/Po 435/22 (CBOSA) w zakresie programu przyjętego w Gminie Czempień, która powierzyła Gminie Śrem zadanie związane z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt i ochroną przed bezdomnymi zwierzętami, polegające na rozbudowie i eksploatacji międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Gaju oraz realizację doraźnych zadań, których dotyczy Program, wskazał, iż: "Nie można przy tym podzielić stanowiska organu, że Rada Miejska w Czempiniu nie ma możliwości ustalania kosztów w odmienny sposób, bowiem zadania te zostały przekazane Gminie Śrem na podstawie Porozumienia z dnia 7 grudnia 2004 r. Po pierwsze Porozumienie to nie zawiera konkretnych kwot przeznaczonych na poszczególne zadania, a ponadto ustawa przewiduje roczny termin obowiązywania programu, co wymusza uchwalenie regulacji konkretnych".

Organ nadzoru zwraca również uwagę na nieprawidłową realizację przez miejscowego prawodawcę delegacji ustawowej z art. 11a ust. 1 ustawy w zakresie obligatoryjnego zadania ustawowego określonego § 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, a dotyczącego usypiania ślepych miotów. W ocenie organu nadzoru rada w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji normy kompetencyjnej poprzez zaplanowanie w § 2 ust. 2 pkt 5 Programu zadania związanego z "usypianiem ślepych miotów kotów wolno żyjących", które uregulowane zostało szczegółowo w § 7 Programu i przekazane do realizacji przez schronisko. Wskazać należy, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt odnosi się do zwierząt wolno żyjących i umieszczonych w schronisku. Powyższe oznacza, że zadanie określone w § 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zarówno ślepych miotów zwierząt bezdomnych jak również ślepych miotów kotów wolno żyjących. Nie można zawężyć zadań wynikających z programu tylko i wyłącznie do ślepych miotów kotów wolno żyjących, jak to uczyniła Rada Miejska w Swarzędzu w § 2 ust. 2 pkt 5 i § 7 Programu.

Z naruszeniem art. 4 pkt 21 ustawy, Rada Miejska w Swarzędzu przyjęła regulację § 1 ust. 2 pkt 3 Programu wprowadzając definicję "kotów wolno żyjących". Zgodnie bowiem z ww. regulacją, ilekroć w programie jest mowa o: kotach wolno żyjących, należy przez to rozumieć koty żyjące na wolności w otoczeniu człowieka. Tymczasem zgodnie z art. 4 pkt 21 ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o "zwierzętach wolno żyjących (dzikich)", rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. W ocenie organu nadzoru rada definiując pojęcie kotów wolno żyjących, działała z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, jednocześnie je modyfikując. Zauważyć należy, że koty wolno żyjące mieszczą się w definicji "zwierząt wolno żyjących (dzikich)", a pojęcie to zostało wprost zdefiniowane przez prawodawcę w ustawie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 września 2012 r., II SA/Wr 504/12 oraz z 22 października 2013 r., II SA/Wr 478/13 - CBOSA).

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Swarzędzu

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz