



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 3114

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.88.2024.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 marca 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 LVIII/424/2024 Rady Gminy Pępowo z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pępowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2024 r. Rada Gminy Pępowo podjęła uchwałę nr LVIII/424/2024 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pępowo. "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Pępowo" stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program".

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 ze zm.) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 lutego 2024 r.

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

Podstawę prawną do uchwalenia rocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.), dalej "ustawa", zgodnie z którym, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia im opieki oraz ich wyłapywania) określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W treści art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna określić w przedmiotowym programie. "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 stosownie do treści art. 11a ust. 5 ustawy, program ten zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Rada, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w treści art. 11a ust. 2 i 5 ustawy. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, a uregulowanie to musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 13 września 2016 r., II SA/Kr 398/16, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

Na zasadzie art. 11a ust. 5 ustawy, lokalny prawodawca zobowiązany został nie tylko do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, ale także do określenia sposobu ich wydatkowania.

Kwestie dotyczące wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu oraz sposobu wydatkowania tych środków Rada Gminy Pępowo unormowała w § 9 Programu (Finansowanie programu), w którym przyjęła: "Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Pępowo zabezpieczone są w budżecie gminy Pępowo na 2024 rok w wysokości 62 900,00 zł." (ust. 1). "Sposób wydatkowania środków" został określony w § 9 ust. 2 Programu, w formie tabeli w czterech kolumnach: Lp., Rodzaj zadania, Środki finansowe (zł), Sposób wydatkowania środków. W przedmiotowej tabeli rada postanowiła: rząd pierwszy tabeli: „1. Realizacja porozumień ze schroniskami zapewniającymi bezdomnym zwierzętom odłowionym z terenu gminy Pępowo, miejsce w schronisku dla zwierząt, sterylizacja albo kastracja zwierząt bezdomnych, usypianie ślepych miotów oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt 55 000,00 Dotacja celowa”. Rząd drugi tabeli: „2. Opieka nad wolno żyjącymi kotami oraz ich dokarmianie 1 200,00 Faktury / rachunki”. Rząd trzeci tabeli: „3. Pokrycie kosztów zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym 2 500,00, Faktury / rachunki”. Rząd czwarty tabeli: „4. Zapewnienie zwierzętom całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt 2 700,00, Faktury / rachunki”. Rząd piąty tabeli: „5. Odławianie bezdomnych zwierząt na terenie gminy Pępowo 1 500,00, Faktury / rachunki".

Rada w § 9 ust. 2, w tabeli pozycja Lp. 1 Programu zaplanowała łączne kwoty, na grupy zadań wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy, co narusza obowiązek wynikający z przepisów ustawy zobowiązujących lokalnego prawodawcę do dokonania szczegółowego rozdysponowania kwot na poszczególne zadania. Ponadto rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu 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.

Zdaniem organu nadzoru, wymienionymi wyżej przepisami Programu rada nie dokonała wystarczającego podziału środków na zadania ustawowe z art. 11a ust. 2 ustawy. W § 9 ust. 2 w tabeli pod pozycją 1 Programu ujęto bowiem wspólną kwotę przeznaczoną na zadania realizowane na podstawie porozumień ze schroniskami zapewniającymi bezdomnym zwierzętom odłowionym z terenu gminy Pępowo, miejsce w schronisku dla zwierząt, sterylizację albo kastrację zwierząt bezdomnych, usypianie ślepych miotów oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, tj. zadania wynikające z art. 11a ust. 2 pkt. 1, 4, 5 i 6 ustawy. Należy zauważyć ponadto, że w art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy jest wymóg aby program obejmował obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt, natomiast w art. 11a ust. 3a

ustawy jest mowa o możliwości objęcia planem sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. W § 9 ust. 2 w tabeli pod pozycją 1 Programu rada nie określiła w sposób jednoznaczny, czy sterylizacja albo kastracja ma być „obligatoryjna”.

Podsumowując, brak dokładnego wyodrębnienia środków finansowych na realizację poszczególnych zadań z art. 11a ust. 2 pkt 1, 4, 5 i 6 ustawy stanowi o niewłaściwej realizacji dyspozycji z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2 ustawy i czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy jest wskazywanie łącznej kwoty na poszczególne zadania z ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA, 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 (LEX 3444839), 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, CBOSA).

W wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił: „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, należy uznać za trafną tezę z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 października 2023 r., II SA/Po 375/23 (LEX 3621009), w świetle której „Uchwała powinna regulować kwestię finansowania zadań przewidzianych w programie w sposób całościowy. Tym samym środki finansowe wskazane w tym akcie jako zabezpieczenie jego realizacji powinny odzwierciedlać wszystkie zadania tego Programu. Art. 11a ust. 5 u.o.z. bezwzględnie wymaga, aby 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. Stanowi zatem naruszenie 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, względnie precyzowania tegoż sposobu w formie konsensualnej tj. w zawieranych umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami”.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Pępowo

Wójt Gminy Pępowo