



Poznań, 27 marca 2024 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.80.2024.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 LXIX/565/2024 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 26 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia "Rocznego programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Kaźmierz na 2024 r." - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2024 r. Rada Gminy Kaźmierz podjęła uchwałę nr LXIX/565/2024 w sprawie przyjęcia "Rocznego programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt dla Gminy Kaźmierz na 2024 r.", dalej jako: "uchwała". Załącznik do uchwały stanowi "Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt Gminy Kaźmierz na rok 2024", dalej jako: "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm. Dz. U. z 2022 poz. 2375)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 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;

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Id: 2AFC121C-4857-4936-82C0-17C68FC3E2B9

- 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 obowiązkowymi 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 Gminy Kaźmierz nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W § 12 Programu rada przyjęła: "Koszty realizacji zadań określonych w niniejszym programie ponosi Gmina Kaźmierz, która w budżecie na 2024 r. zabezpieczyła środki finansowe w łącznej wysokości 88.140,- zł, które obejmują m.in. usługi weterynaryjne związane z: udzieleniem natychmiastowej pomocy weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom, udzieleniem pomocy weterynaryjnej zwierzętom wolno żyjącym i ich dokarmianiem, usypianiem ślepych miotów, udzielaniem pomocy zwierzętom

uczestniczącym w wypadkach komunikacyjnych oraz sterylizacją zwierząt zgłoszonych przez ich właścicieli i opiekunów oraz odbiór zwłok zwierząt do utylizacji, w tym: a. w dziale 900 rozdz. 90013 § 4300 kwotę 51600,- zł na zadania opieki nad bezpiecznymi zwierzętami, w tym usługi schroniska; b. w dziale 900 rozdz. 90095 kwotę 36540,- na pozostałe zadania związane z opieką nad bezdomnymi i wymagającymi pomocy zwierzętami obejmujące - usługi weterynaryjne pomocy zwierzętom rannym i poszkodowanym w zdarzeniach drogowych komunikacyjnych 19440,- zł; - na usługi weterynaryjne sterylizacji i kastracji psów i kotów, leczenia wolnożyjących kotów 9000,- zł; - umowę z gospodarstwem rolnym zabezpieczającym zdarzenia ze zwierzętami gospodarskimi 1000,- zł; - usługę wyłapywania i transportu zwierząt 1500,- zł; - na zakup karmy i dokarmianie wolnożyjących kotów, w razie potrzeby zakup dodatkowych budek i domków dla miejsc bytowania kotów wolnożyjących 2000,- zł".

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 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, 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 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 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: zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schronisku dla zwierząt, usypiania ślepych miotów, poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt.

Zdaniem organu nadzoru, za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznej kwoty na więcej niż jedno zadanie, tak jak to rada uczyniła w § 12 Programu (wstęp do wyliczenia), gdzie wskazano że rada zabezpieczyła środki finansowe w łącznej wysokości 88.140,00 zł, które obejmują m.in. usługi weterynaryjne związane z: udzieleniem natychmiastowej pomocy weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom, udzieleniem pomocy weterynaryjnej zwierzętom wolno żyjącym i ich dokarmianiem, usypianiem ślepych miotów, udzielaniem pomocy zwierzętom uczestniczącym w wypadkach komunikacyjnych oraz sterylizacją zwierząt zgłoszonych przez ich właścicieli i opiekunów oraz odbiór zwłok zwierząt do utylizacji. Z kolei w § 12 lit. a Programu doprecyzowano, że przeznacza się kwotę 51.600,00 zł na zadania opieki nad bezpańskimi zwierzętami, w tym usługi schroniska. W odniesieniu do pozostałych zadań związanych z opieką nad bezdomnymi i wymagającymi pomocy zwierzętami zaplanowano kwotę 36.540,00 zł (§ 12 lit. b Programu) i doprecyzowano, że na usługi weterynaryjne pomocy zwierzętom rannym i poszkodowanym w zdarzeniach drogowych komunikacyjnych przeznaczono 19.440,00 zł, a na usługi weterynaryjne sterylizacji i kastracji psów i kotów, leczenia wolnożyjących kotów 9.000,00 zł.

Zgodnie z treścią Programu schronisko realizuje zadania związane m. in. z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku (§ 3 Programu), obligatoryjną sterylizacją i kastracją zwierząt (§ 6 Programu), poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 7 Programu). Natomiast w zakresie zadania związanego z usypianiem ślepych miotów właściwe są gabinety weterynaryjne wskazane w § 2 ust. 1 pkt. 4 i 5 Programu (§ 8 Programu). Z treści § 12 Programu nie wynika jednoznacznie czy zaplanowano jakiegokolwiek środki na realizację zadania związanego z usypianiem ślepych miotów.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane zadania rada pozostawiła organowi wykonawczemu gminy i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu uchwały (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 WSA w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: CBOSA: "[...] 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, 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 Gminy Kaźmierz
Wójt Gminy Kaźmierz