



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 maja 2022 r.

Poz. 2130

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.70.2022.ES WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXIII/178/2022 Rady Gminy Rudka z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rudka w roku 2022.

UZASADNIENIE

W dniu 31 marca 2022 r. Rada Gminy Rudka podjęła uchwałę Nr XXIII/178/2022, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2022 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 4 kwietnia 2022 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie prawa, t.j. art. 11a ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien obejmować zagadnienia wymienione w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt dalej jako „ustawa”, do których należą:

- 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.

Analizując treść ww. uchwały Rady Gminy Rudka należy uznać, że program nie wypełnia zakresu spraw przekazanych do uregulowania przez ustawodawcę w art. 11a ust. 5 ustawy. Przepis ten stanowi, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Odwołując się do ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych odnośnie interpretacji ww. przepisów, w szczególności art. 11a ust. 5, wskazać należy, że prawidłowe wypełnienie przez organ zawartej w nich delegacji ustawowej powinno polegać na precyzyjnym określeniu w uchwale zarówno wysokości środków finansowych na realizację programu jak i odrębnie, konkretnego sposobu wydatkowania tych środków

W załączniku do programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rudka w roku 2022 organ stanowiący zawarł rozdział 7 z podziałem środków przeznaczonych na jego realizację.

Zdaniem organu nadzoru załącznik programu został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanym wyżej przepisem art. 11a ust. 5 ustawy, ponieważ nie określono w nim sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Rada wskazuje co prawda ogólną wysokość zaplanowanych środków finansowych na realizację zadań wynikających z Programu oraz ich podział na realizację dwóch zadań, z tym że pod pojęciem „sposobu wydatkowania środków” należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu, albo co najmniej podział tych środków na poszczególne zadania programu. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Z takich zapisów uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe – co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym. Koniecznym jest więc co najmniej dokonanie podziału tych środków na poszczególne zadania ujęte w programie (jako że to stanowi o realności realizacji poszczególnych zadań objętych programem). 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. W przedmiotowym programie zabrakło określenia wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań.

Stanowisko takie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku: „Użyty przez ustawodawcę zwrot: „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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy zatem rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Narusza zatem art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt 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 (wyrok z dnia 7 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 551/21). „Samodzielną podstawą do stwierdzenia nieważności w całości programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy jest brak precyzyjnego określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań gminy oraz sposobu wydatkowania tych środków” (wyrok z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21). Konkludując, Rada Gminy przyjmując powyższy Program nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowy Program pozbawiony został elementów obligatoryjnych, wpływających na legalność całej uchwały. W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest to uchwała, która w swoich zapisach powinna wyznaczać w sposób jasny i wyczerpujący konkretne kierunki działania organów gminy. Program to plan, układ zamierzonych czynności, założenia, cele działania (por. Słownik języka polskiego pod red. E. Sobol Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r. s. 753). Zatem program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt to roczny plan zamierzonych czynności, bądź założeń, celów działania. Program ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Powierzchnowe i wybiórcze uregulowanie poszczególnych części programu niweczy zatem podstawowy cel, dla którego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich

wyłapywanie na terenie Gminy (art. 11 ust. 1 ustawy). Niewypełnienie tego obowiązku musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały. Ta bowiem musi zawierać wszystkie elementy wskazane w ustawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/Gl 740/15).

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy nie dokonała wystarczającego podziału środków na wszystkie zadania programowe. 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.

Mając na uwadze przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/178/2022 Rady Gminy Rudka z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Rudka w roku 2022, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Pouczenie

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik