



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 2 maja 2024 r.

Poz. 2600

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.185.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Działając 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.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXIV/655/2024 Rady Miejskiej w Węgorzewie z dnia 27 marca 2024 r.** w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Węgorzewo na 2024 rok”.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Węgorzewie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), zwanej dalej u.o.z., przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie Gminy Węgorzewo na 2024 rok, zwany dalej Programem.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 3 kwietnia 2024r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa ww. przepisie ustawy, określa, w drodze uchwały, na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który 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.

Program może obejmować również plan znakowania zwierząt w gminie, a także plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11 ust. 3 i ust. 3a u.o.z.).

Ponadto, stosownie do 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 ust. 5 u.o.z. 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 ustawie (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 787/18).

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

Stosownie do postanowień § 12 Programu koszt realizacji zadań określonych w programie ponosi gmina, w wysokości:

- 1) 129 tys. zł na odławianie, zapewnienie opieki oraz sterylizację i kastrację zwierząt przekazanych do Schroniska,
- 2) 35 tys. zł na usypianie ślepych miotów oraz sterylizację i kastrację kotów bezdomnych, dokarmianie,
- 3) 1 tys. zł pozostałe, niezbędne do sfinansowania zdarzenia (np. drogowe) będą realizowane w miarę ich zaistnienia.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 u.o.z.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, 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., 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., sygn. akt IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 571/22).

W wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił: "(...) 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., sygn. akt IV SA/Po 555/22).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 u.o.z. poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację zadania określonego w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., tj. zapewnienia miejsca zwierzętom gospodarskim, a także wskazanej w § 2 ust. 2 pkt 9) programu edukacji mieszkańców w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt.

Nadto należy wskazać, iż w treści § 12 ust. 1 pkt 1) i 2) Programu Rada przewidziała łączną pulę środków na: 1) realizację zadania odłowienia, zapewnienia opieki oraz sterylizację i kastrację zwierząt przekazanych do

Schroniska- 129 tys zł., 2) usypiania ślepych miotów oraz sterylizację i kastrację kotów bezdomnych, dokarmianie – 35 tys zł.

Tymczasem ustawodawca w treści art. 11a ust. 2 ustawy rozdzielił poszczególne zadania. W ocenie organu nadzoru na każde zadanie wymienione w treści ww. artykułu oraz na zadania fakultatywne przewidziane w programie powinny zostać określone odrębne środki finansowe.

Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane grupy zadań Rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu (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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: "(...) 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 (...)".

Powyższą argumentację należy odnieść również do § 12 ust. 1 pkt 3 Programu, w którym Rada Miejska w Węgorzewie na pozostałe, niezbędne do sfinansowania zdarzenia (np. drogowe), które będą realizowane w miarę ich zaistnienia przeznaczyła 100 zł.

Tym samym, sposób sformułowania przepisów przedmiotowej uchwały nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 u.o.z., co powoduje konieczność wyeliminowania jej postanowień w całości.

Niezależnie od powyższego, należy wskazać że w przedmiotowej sprawie organ uchwałodawczy gminy nie wskazał konkretnego lekarza (przychodni weterynaryjnej, gabinetu weterynaryjnego, ani innego podmiotu świadczącego usługi weterynaryjne), który będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W § 7 programu, Rada Miejska w Węgorzewie wskazała, że zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt będzie realizowane poprzez zawarcie umowy z lekarzem weterynarii, przez schronisko lub niesienie pomocy poszkodowanemu zwierzęciu w ramach współpracy inspektorów TOZ, Urzędu Miejskiego i lekarza weterynarii. Program nie realizuje zatem precyzyjnie zakresu delegacji sformułowanej w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Rada gminy powinna każdorazowo w treści przyjmowanego programu wskazać jednoznacznie podmiot (lekarza weterynarii, gabinet), któremu powierza realizację zadań przewidzianych w ww. przepisie. Wypełnienia delegacji ustawowej nie może stanowić wskazanie jako podmiotu zobowiązanego do zapewnienia opieki w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt schroniska, które faktycznie zadania tego nie realizuje, lecz powierza jego wykonanie na podstawie odrębnej umowy jeszcze innemu podmiotowi. Skoro program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego, kto na terenie gminy jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, to odnalezienie tej informacji staje się niemożliwe, gdy kwestia ta nie jest wprost wskazana w programie (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2023 r. sygn. akt. II SA/Sz 659/23, WSA w Białymstoku z dnia 25 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 468/23). Ponadto w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do nakładania przez organ stanowiący gminy obowiązków w ww. zakresie na inspektorów TOZ, Urząd Miejski.

Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może zaniechać uregulowania którejkolwiek z kwestii wskazanych w art. 11a ust. 2 oraz ust. 5 u.o.z. Zobligowany jest w sposób wyczerpujący wykonać upoważnienie ustawowe, zawierając w akcie prawa miejscowego kompleksowe i precyzyjne uregulowania odnośnie każdej kwestii uznanej przez ustawodawcę za mającą zostać obowiązkowo unormowaną. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi istotne naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności odnośnego aktu prawa miejscowego w całości. Inaczej rzecz ujmując, istnieje konieczność zamieszczenia w programie wszystkich wymaganych delegacją ustawową elementów. Regulacje art. 11a ust. 2 i ust. 5 u.o.z. stanowią *ius cogens* i ich pominięcie czy niewłaściwe zastosowanie w uchwale

prować musi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, (por. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2020 r. sygn.. akt II OSK 703/20).

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski