



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 4585

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.108.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

orzekam

nieważność uchwały nr LVII/575/2023 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski w 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 2 marca 2023 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła uchwałę nr LVII/575/2023 w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski w 2023 r., zwaną dalej "uchwałą". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski w 2023 r. stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572) w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 9 marca 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej „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.

Natomiast, 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”.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, wyrok NSA z 24 maja 2017 r., II OSK 725/17, wyrok NSA z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, wyrok WSA w Gdańsku z 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 516/19).

Należy również zaznaczyć, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

Podkreślić należy, 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 8 stycznia 2016 r., II SA/Gl 740/15).

Działając w zakresie ustawowej delegacji, rada gminy zobowiązana jest do jej wypełnienia, co winno nastąpić na drodze uregulowania wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne w sposób całościowy i maksymalnie precyzyjny, tak aby stworzyć adresatom programu pewne warunki jego realizacji.

W kontekście powyższych rozważań oraz biorąc pod uwagę zakres spraw podlegających uregulowaniu w oparciu ww. delegację ustawową stwierdzić należy, iż uchwalony przedmiotową uchwałą Program nie spełnia ustawowych przesłanek określonych w przepisach ustawy. Ustawodawca w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy enumeratywnie wskazał zakres regulacji, która winna być unormowana w powyższym programie. Ze sformułowania „program (...) obejmuje w szczególności: (...)” nie można wyprowadzać wniosku o całkowicie fakultatywnym zakresie jego regulacji. Zakres swobody rady gminy w tym przypadku nie oznacza możliwości odstąpienia od uregulowania spraw, które powinny być określone w programie, lecz zobowiązuje do dokładnego określenia w nim wszystkich wskazanych w delegacji ustawowej elementów.

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.

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

W Rozdziale 6 ust. 1 Programu uregulowano, iż: "Środki finansowe na realizację Programu zabezpieczone będą w budżecie Gminy i wydatkowane na: 1) prowadzenie schroniska na mocy porozumienia i realizację zadań będących w jego kompetencji - 69 180,00 zł; 2) dodatkowe usługi

obejmujące: sterylizację, kastrację i czipowanie zwierząt przy współpracy z organizacjami, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt oraz wolontariuszami - 14 000,00 zł".

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Gminy Ostrów Wielkopolski nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania wynikające z ustawy. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań z art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Należy wskazać, że w rozpatrywanym Programie określono łączną kwotę na zadania realizowane przez schronisko oraz na sterylizację, kastrację i czipowanie zwierząt. Z powyższych zapisów nie wynika natomiast jakie kwoty zostaną przeznaczone odrębnie na wszystkie poszczególne zadania, o których mowa w art. 11a ust. 5 w związku z art. 11a ust. 2 ustawy.

Należy stwierdzić, iż w Programie nie określono jaka kwota będzie przeznaczona odrębnie na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odrębnie na odławianie bezdomnych zwierząt, a także nie wskazano jednoznacznie jakie kwoty będą przeznaczone na: opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wykonanie umowy z gospodarstwem rolnym celem zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich czy też zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Organ nadzoru stwierdza, że z powyższych uregulowań Rozdziału 6 ust. 1 Programu nie wynika wysokość jego finansowania z wyszczególnieniem każdego z zadań w nim wymienionych - co czyni taką regulację nietransparentną. Naruszeniem normy art. 11a ust. 5 ustawy jest pozostawianie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków, względnie precyzowania tegoż sposobu w zawieranych umowach. Podobnie stwierdzono w wyroku NSA z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20: „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 w wyroku WSA w Poznaniu z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 741/22, podkreślono, że: „użyte przez ustawodawcę określenie »sposób wydatkowania« środków finansowych, oznacza przedstawienie w programie, jako obowiązkowego 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. wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

W ocenie organu nadzoru sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań określonych w programie, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa, które wpływa na ważność całej uchwały. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20, 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”.

Zgodnie z Rozdziałem 5 pkt 2 Programu: "Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt realizują: Referat Ochrony Środowiska i Rolnictwa, poprzez zawarcie umowy z lekarzem weterynarii. W 2023 r. Gmina podpisała umowę z lekarzem weterynarii, Panem Pawłem Kędzierskim".

Należy stwierdzić, że w Programie nie został właściwie i dokładnie wskazany podmiot zapewniający całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, tj. nie określono bliższych danych adresowych czy danych do kontaktu lekarza weterynarii, który pełni całodobowy dyżur w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

W świetle obowiązującej treści przywołanych wyżej przepisów nie budzi wątpliwości organu nadzoru, iż istnieje konieczność jednoznacznego wskazania podmiotów realizujących zadania wymienione w Programie. Jednocześnie wykładnia celowościowa przepisu art. 11a ustawy, który należy interpretować w powiązaniu z art. 11 ustawy, prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki nad zwierzętami uczestniczącymi w zdarzeniach drogowych, właściwym jest określenie w sposób konkretny sposobu realizacji tych zadań, w związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ustawy winna zawierać m.in. wskazanie dokładne konkretnego podmiotu zobowiązanego do zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (por. wyrok WSA w Lublinie z 27 września 2012 r., II SA/Lu 591/12; wyrok NSA z 3 marca 2013r., II OSK 37/13 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 10 sierpnia 2022 r., II SA/Go 240/22). Wobec powyższego należy wskazać, iż w rozpatrywanym Programie nie wystarczy wskazać tylko imię i nazwisko lekarza weterynarii, ale także należy podać bliższe dane adresowe czy kontaktowe takiego podmiotu. Należy podkreślić, co potwierdza wskazane orzecznictwo sądów administracyjnych, że określenie w treści Programu szczegółowych informacji o podmiocie świadczącym całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców gminy, którzy mogą potrzebować jednoznacznych informacji jak można skontaktować się z lekarzem weterynarii w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał. W świetle § 124 w związku z § 141 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójny tiret. Należy też zachować ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały (§ 57 ust. 1 w związku z § 141 ZTP). Przedmiotowy Program został podzielony na rozdziały, ustępy i punkty, jednakże wskazane uchybienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski
2. Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski