



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2023 r.

Poz. 4773

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.130.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLII/395/2023 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Września w 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 marca 2023 r. Rada Miejska we Wrześni podjęła uchwałę nr XLII/395/2023 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Września w 2023 r., zwaną dalej "uchwałą" albo "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2023 r. poz. 40), oraz art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekst jednolity Dz. U. 2022 r. poz. 572 z późn. zm)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 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.

W § 13 Programu Rada Miejska we Wrześni uregulowała, iż: "Na realizację Programu Gmina Września przeznacza w roku 2023 środki finansowe w wysokości 135080,00 zł (słownie sto trzydzieści pięć tysięcy osiemdziesiąt złotych), które będą wydatkowane na pokrycie kosztów: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odławianie bezdomnych zwierząt – 80000,00 zł, 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – 10000,00 zł, 3) obowiązkową sterylizację zwierząt w schronisku dla zwierząt – 25000,00 zł, 4) usypianie ślepych miotów – 80,00 zł, 5) zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – 10000,00 zł, 6) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 10000,00 zł".

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miejska we Wrześni nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania ustawowe. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie odrębnie na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odrębnie na odławianie bezdomnych zwierząt. Rada Miejska we Wrześni w rozpatrywanym Programie także nie określiła środków na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Należy stwierdzić, że brak dokładnego wyodrębnienia środków na realizację wszystkich poszczególnych zadań z art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy stanowi o niewłaściwej realizacji dyspozycji z art. 11a ust. 5 w związku z ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru w rozpatrywanym Programie nie określono dokładnie i wyczerpująco w jakiej wysokości będą finansowane wszystkie zadania ustawowe - co czyni Program w tym zakresie nietransparentnym.

W ocenie organu nadzoru w rozpatrywanym Programie należało odrębnie wskazać środki przeznaczone na wszystkie zadania ustawowe określone w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 ustawy. Tymczasem w § 13 pkt 1 Program określono łącznie środki na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz na odławianie bezdomnych zwierząt. Ponadto organ nadzoru uznał, że w Programie nie wskazano kosztów poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, co istotnie narusza art. 11a ust. 5 w związku z 11a ust. 2 pkt 5 ustawy.

Zgodnie z § 8 Programu: "Podmiot prowadzący obsługę schroniska oraz Referat Komunalny Urzędu Miasta i Gminy we Wrześni w sposób stały poszukują dla bezdomnych zwierząt domowych i gospodarskich nowych właścicieli, poprzez ogłoszenie na stronach internetowych Urzędu Miasta i Gminy, Straży Miejskiej oraz w prasie lokalnej". Powyższe zapisy wskazują, że zlecenie ogłoszeń w prasie lokalnej w sprawie adopcji zwierząt bezdomnych może wymagać określonej sumy pieniężnej, a także podmiot prowadzący obsługę schroniska dla zwierząt bezdomnych może ponosić określone koszty przeprowadzenia poszukiwania właścicieli bezdomnych zwierząt. Ponadto w § 9 ust. 1 Programu wskazano, iż: "W ramach poszukiwania nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt domowych i gospodarskich podmiot prowadzący obsługę schroniska oraz Referat Komunalny Urzędu Miasta i Gminy we Wrześni organizują i przeprowadzają akcje edukacyjne". Należy stwierdzić, że poszukiwanie nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt w formie akcji edukacyjnych także wymaga określonych środków finansowych, ale środki te nie zostały wskazane w rozpatrywanym Programie.

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 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. 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, prowadzi do jej wyeliminowania z porządku prawnego w całości, ze skutkiem ex tunc”.

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 Miejska we Wrześni
2. Burmistrz Miasta i Gminy Września