



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2023 r.

Poz. 4774

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.131.2023.4

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 XXXVI/351/23 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Szamocin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 marca 2023 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr XXXVI/351/23 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Miasta i Gminy Szamocin, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) w związku art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 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 art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 (tj. obowiązek zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania), określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

W art. 11a ust. 2 ustawy zawarty został katalog zagadnień, które rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, powinna szczegółowo określić w tym programie. Zgodnie z powołanym przepisem: „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”. Przedmiotowy program może także obejmować „plan znakowania zwierząt w gminie” (ust. 3) oraz „plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają” (ust. 3a). 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 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; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób realizacji obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 11a ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 7 ustawy, tj. obowiązku wskazania w przedmiotowym programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. W odniesieniu do tego zagadnienia rada w pkt 7 Programu postanowiła: „Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Gmina Szamocin podpisała stosowne porozumienie z właścicielem gospodarstwa rolnego, który podejmie się zapewnić opiekę zwierzętom gospodarskim odebranych dotychczasowym właścicielom, którzy znęcają się nad nimi i świadomie dopuszczają do zadawania im bólu lub cierpień w sposób określony w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Gospodarstwo, z którym gmina Szamocin posiada stosowne porozumienie zlokalizowane jest przy ul. Kościelnej 14 w Szamocinie”.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że gospodarstwo rolne, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, wskazywane jest w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia analiza art. 11a ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy. Zgodnie z definicją przyjętą przez ustawodawcę, przez „zwierzęta bezdomne” rozumie się „zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały” (art. 4 pkt 16 ustawy).

Z kolei w art. 7 ustawy została przewidziana instytucja odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane: 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych. Z powyższego wynika, iż zwierzę czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi w trybie art. 7 ustawy nie stanowi zwierzęcia bezdomnego w rozumieniu przywołanej definicji ustawowej. Co więcej, wskazanie gospodarstwa rolnego, w którym umieszczone ma być zwierzę gospodarskie odebrane czasowo właścicielowi lub opiekunowi - z woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy - należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie zaś do rady gminy. Ponadto, przekazanie takiego zwierzęcia, nastąpić może jedynie za zgodą podmiotu, któremu zwierzę ma być przekazane (art. 7 ust. 1b ustawy), a w przypadku braku zgody lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia podmiotom, o których mowa w ust. 1, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę (art. 7 ust. 1c ustawy). Ustawodawca, regulując w art. 7 ustawy tryb postępowania w przypadku czasowego odebrania zwierzęcia

w drodze decyzji administracyjnej, nie upoważnił rady gminy do jakiegokolwiek modyfikacji tychże postanowień.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Szamocinie nie wypełniła dyspozycji z art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem nie wskazała w Programie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla bezdomnych zwierząt gospodarskich. Z kolei w pkt 7 Programu rada wskazała gospodarstwo rolne, którego właściciel – na mocy stosownego porozumienia – „podejmie się zapewnić opiekę zwierzętom gospodarskim odebranych dotychczasowym właścicielom, którzy znęcają się nad nimi i świadomie dopuszczają do zadawania im bólu lub cierpień w sposób określony w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt”. Postanowienie to w sposób wyraźny nawiązuje do instytucji unormowanej kompleksowo przez ustawodawcę w art. 7 ustawy, w ramach której nie przewidziano żadnych działań uchwałodawczych dla organu stanowiącego gminy. Kwestionowana regulacja Programu została zatem uchwalona przez radę z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ustawy. Jednocześnie rada - nie będąc do tego upoważnioną przez ustawodawcę - wkroczyła w kompetencje wójta (tu: Burmistrza Miasta i Gminy Szamocin) określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 1c ustawy. Wskazanie w akcie prawa miejscowego konkretnego gospodarstwa rolnego, w którym mają zostać umieszczone zwierzęta odebrane właścicielowi w drodze decyzji administracyjnej, może zostać odczytane również jako ograniczenie ustawowego uprawnienia tego gospodarstwa do ewentualnego niewyrażenia zgody na przyjęcie zwierzęcia (art. 7 ust. 1b ustawy – *a contrario*).

Opisany powyżej wadliwy sposób wskazania przez radę gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, uzasadniającym stwierdzenie nieważności zarówno pkt 7 Programu - jako podjętego z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11a ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 7 ustawy, jak i całej uchwały - przyjęty Program nie obejmuje bowiem obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 7 ustawy.

W pkt 9. Programu rada unormowała kwestie jego finansowania, przyjmując, że: „Program będzie realizowany ze środków finansowych budżetu Gminy Szamocin. W roku 2023 na realizację programu przeznaczono 56 000,00 zł. Wydatkowanie środków będzie odbywać się zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019 poz. 2019 ze zm.)”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie są wystarczające dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 20 października 2022 r. (IV SA/Po 507/22) wyjaśnił, 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. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu (tak: Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OSK 997/20, LEX nr 3064568). [...] Takich postanowień dotyczących rozdysponowania («przydzielenia» – przyporządkowania poszczególnych środków w określonych wysokościach, do określonych kategorii zadań) nie zawiera zaskarżony paragraf [...] uchwały – podanie kwoty globalnej (całkowitej) jest niewystarczające. Dlatego też zaskarżona uchwała ani jej załącznik nie zawierają w swojej treści elementu, który jest obligatoryjny i stanowi to [...] rażące naruszenie prawa”.

Powyższe stanowisko wpisuje się w aktualną linię orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu i Naczelnego Sądu Administracyjnego (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; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 751/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy poprzez pominięcie w jego treści wskazania wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów (zadań) Programu. Rada podała jedynie ogólną pulę środków finansowych na realizację Programu. Nie określiła jednak jaka konkretnie kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań i czy

w konsekwencji rzeczywiście każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Pozostawiła w tym zakresie całkowitą dowolność organowi wykonawczemu, co sprzeczne jest z istotą unormowania art. 11a ust. 5 ustawy. Zauważyć należy, że jedynie na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym na ich dokarmianie, rada przeznaczyła kwotę 1000 zł (pkt 2 Programu), co jednak nie jest wystarczające dla wypełnienia dyspozycji omawianej normy kompetencyjnej.

Program nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, co ma wpływ na ważność całej uchwały. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 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*”.

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał.

W świetle § 124 w związku z § 143 „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 podwójne tiret. Należy też zachować ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały (§ 57 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). Ponadto rozdziały numeruje się cyframi arabskimi (§ 62 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). Oceniany Program powyższych kryteriów nie spełnia, jednakże uchybienia w tym zakresie nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

W świetle powyższego, 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin