



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 maja 2023 r.

Poz. 4776

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.168.2023.6

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 LXXXVI/736/2023 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarocin w 2023 roku” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2023 r. Rada Miejska w Jarocinie przyjęła uchwałę nr LXXXVI/736/2023 w sprawie „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarocin w 2023 roku”, zwaną dalej "uchwałą". Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jarocin w 2023 roku, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) i art. 11a ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572) oraz art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 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), dalej jako "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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 marca 2016 r., II OSK 221/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2017 r., II OSK 725/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 listopada 2019 r., III SA/Gd 516/19 - CBOSA). Analiza wskazanych wyżej wyroków prowadzi bezsprzecznie do wniosku, że w ostatnich latach ukształtowała się i ugruntowała linia orzecznicza, zgodnie z którą uchwały rad gmin w tym przedmiocie traktowane są jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i jako takie podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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.

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 jakiego jest on podejmowany, a więc ustalenia pewnych kierunków i sposobu wykonywania zadania własnego gminy jakim jest zapobieganie bezdomności zwierząt, 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/GI 740/15, CBOSA). 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 o 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.

Postanowienia odnoszące się do kwestii finansowania Programu, zostały ujęte przez radę w Rozdziale 7 pn. "Finansowanie Programu", w § 17 Programu: "Środki finansowe przeznaczone na realizację zadań wynikających z Programu zarezerwowane są w Budżecie Gminy Jarocin na rok 2023 w wysokości

572 586,00 zł i będą wydatkowane na podstawie zawartych umów, faktur lub innych dokumentów księgowych, w następujący sposób: 1) 483 700,00 zł - opieka nad zwierzętami bezdomnymi w Schronisku, odławianie bezdomnych zwierząt oraz inne zadania wskazane w Programie, których realizacja została nałożona w niniejszym Programie na Schronisko/Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział Jarocin (środki własne Gminy Jarocin wydatkowane na sfinansowanie umowy zawartej z Towarzystwem Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział Jarocin dotyczącej prowadzenia i obsługi schroniska dla bezdomnych zwierząt zlokalizowanego w Radlinie), 2) 34 800,00 zł - realizacja zadań nałożonych w niniejszym Programie na „Zakład Usług Komunalnych” Sp. z o.o. w Jarocinie w oparciu o umowę nr WR-ROŚ.273.26.2022 zawartą w dniu 30.12.2022r., 3) 44 086,00 zł - realizacja zadań polegających na świadczeniu usług lekarsko – weterynaryjnych dla zwierząt z terenu Gminy Jarocin (nie dotyczy zwierząt przebywających w Schronisku), które zgodnie z niniejszym Programem będą wykonywane przez Gabinet Weterynaryjny Roman Robak w oparciu o zawartą umowę nr WR-ROŚ.273.2.2023 w dniu 13.01.2023r., 4) 3 000,00 zł- realizacja zadań związanych z zapewnieniem gospodarstwa rolnego, 5) 7 000,00 zł- środki dodatkowe zabezpieczone na nieprzewidziane wydatki związane z wykonywaniem przez Gminę Jarocin obowiązków nałożonych na nią postanowieniami ustawy o ochronie zwierząt”.

Zdaniem organu nadzoru wymienionym wyżej przepisem Rada Miejska w Jarocinie nie dokonała wystarczającego podziału środków na poszczególne zadania. Rada nie wskazała bowiem jaka konkretna kwota przeznaczona będzie na każde z poszczególnych zadań określonych ustawowo i czy w konsekwencji każde z tych zadań będzie finansowane, a nie pozostanie jedynie fikcją. Należy stwierdzić, że ujęcie poszczególnych kwot w sposób łączny dla kilku zadań nie jest czytelne dla przeciętnego odbiorcy norm prawnych. Z takiego zapisu uchwały w żaden sposób nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne zadania programowe - co czyni uchwałę w tym zakresie nietransparentną.

W § 17 pkt 1 Programu wskazano bowiem, że na zadania związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi w schronisku, odławianie bezdomnych zwierząt oraz inne zadania wskazane w Programie, których realizacja została nałożona na schronisko przeznaczono 483.700,00 zł. Regulacja ta natomiast nie wskazuje w jaki sposób będą finansowane poszczególne zadania realizowane przez schronisko, a które to wynikają z Programu, w szczególności: zapewnienie miejsca w schronisku, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schronisku, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów. Dodatkowo Program przewiduje realizację przez schronisko zadań z zakresu: elektronicznego znakowania zwierząt (§10 Programu) oraz edukacji (§ 16 Programu), co do których także nie wskazano szczegółowego sposobu finansowania, a objęto je łączną kwotą wskazaną w § 17 pkt 1 Programu.

Ponadto, w § 17 pkt 2 Programu postanowiono, że środki finansowe w wysokości 34.800,00 zł przeznacza się na realizację zadań nałożonych w Programie na "Zakład Usług Komunalnych" Sp. z o.o. w Jarocinie. Z treści Programu wynika, że "Zakład Usług Komunalnych" Sp. z o.o. w Jarocinie realizuje zadania związane z opieką nad wolno żyjącymi kotami (§ 7, § 8, § 9 ust. 1 Programu), oraz z edukacją (§ 16 Programu). Z powyższych regulacji nie wynika w jakiej wysokości zostanie sfinansowane każde z wymienionych wyżej zadań realizowanych przez "Zakład Usług Komunalnych" Sp. z o.o. w Jarocinie.

Z kolei z § 17 pkt 3 Programu wynika, że na realizację zadań polegających na świadczeniu usług lekarsko-weterynaryjnych dla zwierząt z terenu Gminy Jarocin (nie dotyczy zwierząt przebywających w schronisku), które zgodnie z niniejszym Programem będą wykonywane przez Gabinet Weterynaryjny Roman Robak w oparciu o zawartą umowę nr WR-ROŚ.273.2.2023 w dniu 13.01.2023 r. przeznaczono 44.086,00 zł. Jednakże nie wskazano jakie konkretnie zadania podlegać będą finansowaniu oraz jakie środki zostaną przeznaczone na realizację: całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a także zadań uszczegółowionych w Programie dotyczących opieki nad wolno żyjącymi kotami: sterylizacji kotek (§ 12 i § 13 Programu), usypiania ślepych miotów (§ 12 i § 13 Programu) oraz leczenia kotów (§ 9 ust. 2 Programu).

Z powyższych uregulowań uchwały nie wynika, w jakiej wysokości będą finansowane poszczególne czynności - co czyni taką regulację nietransparentną. W ocenie organu nadzoru, pozostawienie organowi wykonawczemu gminy albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu uchwały (np. schronisku) swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków poprzez łączne wskazanie kwot przeznaczonych na realizację wskazanych zadań, stanowi naruszenie normy art. 11a ust. 5 ustawy. Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK1087/20, CBOSA: "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., IV SA/Po741/22, CBOSA, podkreślił, 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., IVSA/Po 535/22; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., IV SA/Po751/22; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA).

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru sposób sformułowania przepisów uchwały nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez Radę Miejską w Jarocinie w art. 11a ust. 5 ustawy. Pominięcie określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację poszczególnych celów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a w konsekwencji brak wskazania czy na dany cel przeznaczono jakiegokolwiek środki, stanowi istotne naruszenie prawa. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20 - CBOSA: 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".

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 Jarocinie

Burmistrz Jarocina