



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2023 r.

Poz. 4869

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.178.2023.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 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 LVII/434/2023 Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbie na 2023 rok - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła uchwałę nr LVII/434/2023 w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbie na 2023 rok, zwaną dalej "uchwałą". Załącznik do uchwały stanowi Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Dąbie na rok 2023, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) i art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 572)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 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.

Przedmiotowy program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie (ust. 3). Program ten może również obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). Program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

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, realizujące 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 którego 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/Gl 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 § 2 ust. 2 pkt 6 Programu rada postanowiła, że jednym z zdań Programu jest: usypianie ślepych miotów. Uszczegółowienie tego zadania nastąpiło: w § 4 ust. 1 lit. d) Programu - "umożliwienie bezpłatnego usypiania «ślepych miotów» właścicielom suk, które w najbliższym z możliwych terminów po porodzie zostaną poddane sterylizacji na koszt właściciela" oraz w § 4 ust. 1 lit. e) Programu - "umożliwienie bezpłatnego usypiania «ślepych miotów» wolno żyjących kocię oraz zachęcanie opiekunów do ich sterylizacji".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że obowiązek wynikający z art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy nie został w pełni wykonany przez Radę Miejską w Dąbiu. W ocenianej uchwale nie uregulowano w sposób kompleksowy zadania związanego z usypianiem ślepych miotów - rada nie wskazała podmiotu realizującego zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 6 uchwały. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na "wykonawczy", konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i sąd

też taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące te zadania. Niewskazanie danych konkretnego podmiotu uniemożliwia realizację zadań wynikających z programu (por. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18; wyrok NSA z 27 października 2011 r., II OSK 1667/11, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 27 września 2017 r., II SA/Go 797/17- CBOSA).Zauważyć w tym miejscu należy, że zarówno w odniesieniu do gospodarstwa rolnego, które ma zapewnić miejsce dla bezdomnych zwierząt gospodarskich, jak i lekarza weterynarii mającego zapewnić opiekę w wypadkach drogowych z udziałem zwierząt - rada określiła adresy tych podmiotów (§ 3 ust. 3 lit a) i § 3 ust. 4 lit a) Programu).

Ponadto, rada regulując zadanie dot. usypiania ślepych miotów w sposób nieuprawniony dokonała ograniczenia realizacji tego zadania tylko w odniesieniu do bezdomnych kotów (§ 4 ust. 1 lit. e) Programu). Natomiast stosownie do art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje usypianie ślepych miotów, a jednocześnie ustawa nie określa jakich gatunków zwierząt usypianie ma dotyczyć, to ograniczenie w programie zabiegów usypiania ślepych miotów jedynie do bezdomnych kotów, pozostaje w sprzeczności z delegacją ustawową z art. 11a ust. 2 pkt 6 tej ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 10 lutego 2023 r., II SA/Łd 1002/22, CBOSA).

W § 6 ust. 1 Programu rada unormowała kwestie związane z jego finansowaniem: "Środki finansowe na realizację zadań wynikających z Programu planuje się w budżecie gminy Dąbie wysokości 95 000,00 złotych z przeznaczeniem na: 1) odławianie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom – 86 500,00 zł; 2) sterylizację oraz kastrację bezdomnych zwierząt zgodnie z § 4 ust. 1 pkt c oraz zwierząt właścicielskich – 5 000,00 zł; 3) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 2 500,00 zł; 4) opiekę w gospodarstwie rolnym – 1 000,00 zł".

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.

W § 6 ust. 1 pkt 1) Programu wskazano, że na odławianie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom przeznaczają się kwotę 86.500,00 zł; jednakże nie zostało uszczegółowione jaka konkretnie kwota obejmować będzie zadanie związane z odławianiem bezdomnych zwierząt (§ 2 ust. 2 pkt 3 Programu), a jaka zadanie związane z zapewnieniem bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (§ 2 ust. 2 pkt 1 w zw. z § 3 ust. 2 Programu).

Ponadto, w § 6 Programu nie wskazano środków przeznaczonych na finansowanie ustawowych zadań związanych z: opieką nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianiem (§ 2 ust. 2 pkt 2 Programu); obowiązkową sterylizacją albo kastracją zwierząt w schronisku dla zwierząt (§ 2 ust. 2 pkt 4 w zw. z § 4 ust. 1 lit b) Programu); poszukiwaniem właścicieli dla bezdomnych zwierząt (§ 2 ust. 2 pkt 5 Programu); usypianiem ślepych miotów (§ 2 ust. 2 pkt 6 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 Dąbiu w art. 11a ust. 2 pkt 6 i ust. 5 ustawy. Odnosząc się raz jeszcze do finansowania ustawowych zadań, organ nadzoru podkreśla, że 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 Dąbiu

Burmistrz Miasta Dąbie