



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 5032

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.176.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 maja 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 LXV/451/2023 Rady Miejskiej Gminy Stęszew z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stęszew w 2023 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2023 r. Rada Miejska Gminy Stęszew podjęła uchwałę nr LXV/451/2023 w sprawie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stęszew w 2023 r., dalej jako "uchwała". Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stęszew w 2023 r. stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 572 i 2375)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 kwietnia 2023 r.

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

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572, ze zm.), dalej jako "ustawa", 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" (art. 11a ust. 3 ustawy) oraz "plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają" (art. 11a ust. 3a ustawy). 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 art. 11a 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; CBOSA).

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

W § 27 ust. 1 Programu rada unormowała kwestie dotyczące kosztów jego realizacji, przyjmując:

"Na realizację Programu na rok 2023 Gmina przeznaczą z budżetu środki w wysokości 150 000 zł z czego:

1) na odławianie i transport do schroniska i gospodarstwa rolnego bezdomnych zwierząt przeznaczą się 5 000 zł;

2) na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, na opiekę weterynaryjną i sterylizację oraz kastrację bezdomnych zwierząt w schronisku oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt przez schronisko przeznaczą się 85 000 zł;

3) na opiekę nad wolno żyjącymi kotami przeznaczą się 25 000 zł;

4) na zapewnienie opieki zwierzętom gospodarskim w gospodarstwie rolnym przeznaczą się 5 000 zł;

5) na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt przeznaczą się 30 000 zł”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca dla wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 11a ust. 5 ustawy. Rada Miejska Gminy Stęszew powinna bowiem dokładnie podzielić wskazaną w Programie kwotę 150.000,00 zł na poszczególne (wszystkie) zadania wymienione w ustawie (tj.: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; odławianie bezdomnych zwierząt; obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów; wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt) oraz na ewentualne dodatkowe zadania wynikające z Programu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, CBOSA, podkreślił, że: "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/Po 741/22, CBOSA, wskazał, 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. także wyroki WSA w Poznaniu: z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA oraz z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22, CBOSA).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, CBOSA, zajął stanowisko, według którego: "[...] pominięcie określenia konkretnej wysokości środków przeznaczonych na realizację (sfinansowanie) poszczególnych celów wskazanych w uchwalonym [...] programie, a w konsekwencji brak wskazania sposobu wydatkowania tych środków na realizację tego programu, stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ kwestia określenia sposobu wydatkowania kwot na poszczególne zadania objęte programem ma zasadnicze znaczenie dla realizacji programu". W konsekwencji bowiem brak jest gwarancji, czy rzeczywiście każde z zadań wymienionych w programie, będzie realizowane i w jakim zakresie finansowane. Dopiero powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych, przeznaczonych na realizację programu wraz z określonym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań.

Zdaniem organu nadzoru, za niewystarczające w świetle art. 11a ust. 5 ustawy należy uznać wskazywanie łącznych kwot na więcej niż jedno zadanie, tak jak to rada uczyniła w § 27 ust. 1 pkt 2 Programu, tj. łącznej kwoty "na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, na opiekę weterynaryjną i sterylizację oraz kastrację bezdomnych zwierząt w schronisku oraz poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt przez schronisko". Poprzez zaplanowanie łącznych kwot na omawiane zadania rada pozostawiła organowi wykonawczemu gminy i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu (prowadzącemu schronisko) swobodę w zakresie sposobu wydatkowania tych środków, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności. Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: CBOSA: "[...] takie sformułowanie wskazuje, że Rada nie określiła konkretnego sposobu wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w Programie w sposób o jakim mowa w art. 11a ust. 5 u.o.z. Za niewystarczające należy uznać wskazanie łącznych kwot przeznaczonych na realizację powyższych zadań. Zdaniem Sądu, Rada winna jest dokładnie podzielić wskazane wyżej kwoty na poszczególne zadania ujęte w Programie i określić jak będą one rozdysponowane. [...] Narusza bowiem przepis art. 11a ust. 5 u.o.z. pozostawianie organowi wykonawczemu gminy, albo innym podmiotom współdziałającym w wykonaniu Uchwały, swobody w zakresie sposobu wydatkowania takich środków [...]"

Podsumowując, organ nadzoru stwierdza, że sposób sformułowania przepisów Programu nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez radę gminy w art. 11a ust. 5 ustawy, pozostając z tym przepisem w istotnej sprzeczności, mającej wpływ na ważność całej uchwały. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego 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".

W § 27 ust. 2 Programu rada postanowiła: "Koszty transportu, leczenia oraz utrzymania zwierząt pokrywane są z chwilą odbioru zwierząt przez właściciela, do wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów".

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis narusza prawo w sposób istotny. Zgodnie bowiem z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy, koszty realizacji programu ponosi gmina. Wobec czego, to gmina finansuje wszystkie działania związane z realizacją Programu. Umieszczenie w Programie powołanego powyżej zapisu stoi w sprzeczności z art. 11a ust. 5 zd. 2 ustawy i jest dokonane z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Organ nadzoru podziela w powyższym zakresie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażone w wyroku z 26 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 337/18, CBOSA, według którego: "art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie przewiduje w ogóle możliwości kształtowania wobec osób trzecich (tu właścicieli zwierząt, które ostatecznie okazały się nie być bezdomne) zasad zwrotu kosztów za wykonywanie przez Gminę zadań wynikających z tego programu [...]. Nie ma przy tym przeszkód, aby Gmina na zasadach ogólnych, w razie braku dobrowolnej zapłaty, wniosła do sądu powszechnego powództwo o zwrot kosztów, które poniosła w związku z opieką nad zwierzęciem, które okazało się mieć właściciela. Jednak rozstrzygnięcie takiego sporu należy wyłącznie do sądu powszechnego [...], gdyż jak już wyżej wskazano, zaskarżona uchwała, jako całość, ani też żadne z jej postanowień, nie zmienia i nie może zmieniać powszechnie obowiązujących przepisów prawa".

W tym stanie rzeczy, 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 Gminy Sęszew

Burmistrz Gminy Sęszew