



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 4690

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.127.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2024 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 LXVI.461.2024 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 marca 2024 r. Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim podjęła uchwałę nr LXVI.461.2024 w sprawie Gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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 z późn. zm.) i art. 11a pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 marca 2024 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 2023 r. poz. 1580), 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 Koźminie Wielkopolskim nie uregulowała w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę.

W § 11 Programu rada unormowała kwestie jego finansowania, przyjmując, że: „Koszty realizacji zadań określonych w niniejszym programie ponosi Gmina, która w budżecie na 2024 r. w zadaniach: „Utrzymanie zwierząt w schronisku” oraz „Zwalczanie bezdomności wśród zwierząt” zabezpieczyła środki finansowe w wysokości **123.000,00 zł.**, w tym:

90.000,00 zł. – z przeznaczeniem na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (w tym na obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt),

10.500,00 zł. - z przeznaczeniem na opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,

15.000,00 zł. - z przeznaczeniem na odławianie bezdomnych zwierząt,

500,00 zł - z przeznaczeniem na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,

500,00 zł. - z przeznaczeniem na usypianie ślepych miotów,

1.000,00 zł. - z przeznaczeniem na sfinansowanie pobytu zwierząt gospodarskich w wyznaczonym gospodarstwie rolnym,

5.000,00 zł. - z przeznaczeniem na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt,

500,00 zł. - z przeznaczeniem na działania edukacyjne dla mieszkańców miasta i gminy w zakresie humanitarnego taktowania zwierząt”.

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

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 września 2020 r., II OSK 1087/20, podkreślił: „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, wskazał: „[...] 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; z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22; z 12 października 2022 r., IV SA/Po 571/22; wyrok NSA z 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 535/22, podkreślił: „[...] 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 (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22).

Poprawnej realizacji dyspozycji art. 11a ust. 5 ustawy nie służy także wskazywanie łącznych kwot na wykonanie kilku zadań ujętych w przedmiotowym programie, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 26 października 2022 r., IV SA/Po 555/22: „[...] 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 [...]”.

Podzielając powyższe poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ nadzoru stwierdza, że badany Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 5 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, cytowanym przepisem § 11 Programu nie dokonano bowiem wystarczającego podziału środków na poszczególne cele i zadania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w treści § 11 Programu rada przewidziała łączną pulę środków 90.000,00 zł „z przeznaczeniem na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (w tym na obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schronisku dla zwierząt)”. Tymczasem ustawodawca traktuje te zadania jako zadania odrębne, wymieniając w art. 11a ust. 2 ustawy: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (pkt 1) oraz obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt (pkt 4). W ocenie organu nadzoru, na każde zadanie wymienione w treści art. 11a ust. 2 ustawy powinny zostać określone odrębne środki finansowe, czego nie spełnia oceniany Program. Poprzez zaplanowanie łącznej kwoty na omawianą grupę zadań, rada pozostawiła organowi wykonawczemu i innym podmiotom współdziałającym w wykonywaniu Programu (np. 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.

Zdaniem organu nadzoru, dyspozycja normy wynikającej z art. 11a ust. 5 ustawy wymaga także, aby w przedmiotowym programie wskazać wysokość środków finansowych (oraz sposób ich wydatkowania) na realizację zadań fakultatywnych, w tym zadań, o których mowa w art. 11a ust 3 (plan znakowania zwierząt w gminie) i ust. 3a (plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie) ustawy - jeżeli oczywiście rada gminy zdecyduje się ująć te zadania w uchwalanym programie.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, zauważyć należy, że w § 10 Programu przyjęto, że: „W celu zapobiegania powstawania problemu bezdomności zwierząt wprowadza się możliwość przeprowadzenia sterylizacji lub kastracji psów i kotów. Podstawowym warunkiem sfinansowania przez gminę Koźmin Wielkopolski zabiegu, jest fakt, że zwierzę jest własnością mieszkańca gminy Koźmin Wielkopolski. Zabieg sterylizacji lub kastracji odbywa się na podstawie złożonego wniosku przez właściciela zwierzęcia. Dodatkowym warunkiem przed wykonaniem zabiegu znakowania zwierzęcia jest okazanie przed zabiegiem jego aktualnego dowodu szczepienia przeciwko wściekliźnie”. Pomimo jednak wprowadzenia cytowaną regulacją do Programu zadania fakultatywnego, rada nie zaplanowała żadnych środków finansowych na jego realizację, a w konsekwencji nie wskazała także sposobu wydatkowania takich środków, nie wypełniając tym samym dyspozycji normy kompetencyjnej z art. 11a ust. 5 ustawy.

Dodatkowo należy zauważyć, że przepis § 10 Programu jest niejasny i może budzić wątpliwości interpretacyjne co do przedmiotu zaplanowanego do realizacji zadania. W początkowej części tego przepisu jest bowiem mowa o zabiegach „sterylizacji lub kastracji” psów i kotów (zdanie pierwsze i trzecie), natomiast w ostatnim zdaniu – o zabiegu „znakowania” zwierzęcia. Tak zredagowany przepis narusza reguły prawidłowej legislacji zawarte w § 6 i § 25 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej „ZTP”. Pierwsza z nich (§ 6 ZTP) nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z kolei zgodnie z § 25 ust. 1 ZTP, przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy).

Podsumowując, oceniany 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*”.

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim

Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski